

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho

División de Estudios de Posgrado

**LA LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE AEREO
MEXICANO, BAJO LA RECTORIA DEL ESTADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROSA MARIA MONTERO MONTOYA

ASESORA:

DRA. NATIVIDAD MARTÍNEZ AGUILAR.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco a Dra. Natividad Martínez Aguilar, su permanente ayuda y tenaz impulso para concretar el presente trabajo de investigación. Gracias por tu gran paciencia e incondicional amistad.

Dedico este trabajo:

A la memoria de mi padre
Sr. Don Eladio Montero Chavarría,
con todo mi amor y gratitud

A mi madre
Sra. Doña Margarita Montoya García
por su eterna solidaridad, ejemplo de vida e inagotable
amor

A mis queridos hermanos:
Ricardo y Regina

A la memoria del Lic. Eduardo Medina Urbizu
quien compartió conmigo su pasión por el Derecho
Aeronáutico y me brindó su generosa amistad

*“Bendeciré al Señor en todo tiempo,
Su alabanza estará siempre en mis labios”
Salmo 34:2*

*“Un ser ardiente, claro de deseos, alado,
quiso ascender, tener la libertad por nido.
Quiso olvidar que el hombre se aleja encadenado.
Donde faltaban plumas puso valor y olvido.”*

*Miguel Hernández.
Fragmento de su poema “Vuelo”*

**"LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AEREO EN MEXICO,
BAJO LA RECTORIA DEL ESTADO"**

INDICE

INTRODUCCIÓN	<i>i</i>
ABREVIATURAS	<i>iv</i>
CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO NACIONAL DEL TRANSPORTE AEREO.	
1. Antecedentes	1
2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	3
3. La Ley de Aviación Civil	6
4. La Ley de Aeropuertos	11
5. Reglamento de la Ley de Aviación Civil	20
6. Reglamento de la Ley de Aeropuertos	20
7. Reglamento del Registro Aeronáutico Mexicano	21
8. Reglamento para la expedición de permisos, licencias y certificados de capacidad del personal técnico aeronáutico	21
9. Los objetivos de la legislación mexicana	22
10. La Ley Federal de Competencia Económica	22
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL DEL TRANSPORTE AEREO.	
1. Antecedentes	27
2. La Organización de las Naciones Unidas y los organismos internacionales	31
3. El Convenio de Aviación Civil Internacional	33
A. La Conferencia Diplomática	33
B. El Acta Final	36
C. Beneficios del Convenio	37
4. Las normas y métodos recomendados internacionales. Anexos.	40
5. Otros convenios aeronáuticos	45
A. La responsabilidad civil del transportista aéreo	46
a) La responsabilidad contractual: el Sistema Varsovia	46
b) La responsabilidad extracontractual: Convenio de Roma	48
B. Derechos reales sobre aeronaves; Convenio de Ginebra	49
C. Delitos aeronáuticos; Sistema Tokio	50
6. Objetivos de la reglamentación internacional	52
CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO PARA EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL	
1. Tipo Uniforme de Convenio sobre Rutas Aéreas Provisionales	54
2. Contenido del Convenio Tipo	57
3. El Acuerdo relativo a los servicios de transporte aéreo internacional	58
4. El artículo 44 del Convenio de Chicago	59
5. Convenios para el desarrollo de los servicios de transporte aéreo internacional	62

A. El Convenio Bermuda I	62
B. La Doctrina Ferrelra	64
C. La desregulación de los servicios de transporte aéreo en los Estados Unidos	68
D. Cláusulas de Capacidad y Tarifas	74
1. Cláusulas de capacidad	74
1.1. Cláusula modelo para el método Bermuda I (revisión posterior)	74
1.2. Cláusula modelo sobre capacidad-método de la predeterminación	75
1.3. Cláusula modelo para el método de la libre determinación	76
2. Cláusulas de tarifas. Correspondientes a los regímenes de la doble aprobación; país de origen y doble desaprobación	77
2.1. Condiciones comunes de los tres regímenes tarifarios	77
2.1.1. Método de doble aprobación	78
2.1.2. Método del país de origen	78
2.1.3. Método de la doble desaprobación	79
6. Evolución de los intercambios de derechos de tráfico	80
7. Los derechos de tráfico en el Convenio de "cielos abiertos" firmado por el gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea.	86

CAPÍTULO 4. SERVICIO PÚBLICO Y SERVICIO DE TRANSPORTE AEREO.

1. La planeación del transporte aéreo	91
2. El transporte aéreo como servicio público	97
3. El transporte aéreo como servicio	100
4. Desarrollo del mercado mexicano y el caso de CINTRA	103
5. Modelo de desarrollo y competencia de la Aviación Mexicana	110
6. Cambio de modelo	113
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	119
Conclusiones	119
Propuestas	122
APENDICE 1: Anexo VIII. Tipo Uniforme de Convenio sobre rutas aéreas provisionales	124
APENDICE 2: Acuerdo sobre transporte aéreo internacional	128
FUENTES DE INFORMACION	133
Bibliografía	133
Legislación mexicana	133
Otras publicaciones	134
Sitios de internet	136
Tratados	137

Introducción

Se puede afirmar que el siglo XX fue escenario del nacimiento y desarrollo de la aviación civil que se constituyó como una actividad estratégica, ya que a partir del desarrollo de la aeronáutica fue posible la conquista del espacio exterior y la evolución de las telecomunicaciones que echaron abajo las barreras entre naciones e individuos, acercando las culturas y costumbres, incentivando el turismo y facilitando el comercio internacional, a los cuales contribuye de manera importante, el transporte aéreo.

Esta actividad ha sido objeto de regulación, a través de normas técnicas enfocadas en el aspecto tecnológico y operacional, así como por disposiciones jurídicas cuyo objetivo ha sido establecer las condiciones y obligaciones de los prestadores de servicios aéreos frente al usuario con el fin de que se puedan aprovechar al máximo sus beneficios, disminuyendo también los aspectos negativos: contaminación por ruido y emisiones de los motores; accidentes e incidentes de las aeronaves; actos ilícitos en contra de la aviación civil y, más recientemente, actos terroristas utilizando aeronaves civiles como armas de destrucción.

Por cuanto a la oferta de servicios y competencia entre los transportistas, los Estados han desarrollado principios generales que les permiten participar en la provisión de los servicios de manera directa, a través de sus aerolíneas de bandera o de su nacionalidad¹, a las que pueden designar para que ejecuten los derechos de tráfico convenidos y propiciar el desarrollo sistemático y ordenado de la actividad sobre la base de oportunidades justas e iguales de competencia.

¹ Que se encuentren bajo el control de nacionales.

La naturaleza jurídica del transporte aéreo es dual, por una parte constituye una vía general de comunicación y en tal carácter debe ser atendida y regulada, como un servicio público, sujeto a concesión y por lo tanto su planeación está a cargo del Estado y por la otra parte, está considerada una actividad terciaria o de servicio y sujeta a las condiciones de competencia económica.

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, se cuenta con un marco jurídico y organizacional aplicable a la aviación civil, que ha venido evolucionando para favorecer la liberalización de los servicios de transporte aéreo comercial, acentuando su naturaleza de servicio, en cuyo caso se fomenta la apertura de mercados para impulsar la competencia entre aerolíneas que ponga a disposición del usuario una mayor oferta de servicios.

Sin embargo, la aviación no solo implica la prestación de un servicio ni puede limitarse a atender las necesidades del usuario. Los mismos Estados definieron que la capacidad ofertada en cada mercado debe satisfacer de manera equilibrada: los intereses del usuario, del Estado, de la aerolínea y de los trabajadores. En el presente trabajo se dará a conocer el universo de las disposiciones relativas al transporte aéreo, con el fin de facilitar su comprensión.

La hipótesis del presente trabajo pretende demostrar que el carácter dual del transporte aéreo, no impide que su planeación, programación, desarrollo y evaluación se hagan de manera integral, salvaguardando el interés público sin entorpecer su liberalización, cuidando que ésta sea exitosa y coincida con los objetivos del Estado: garantizar la soberanía y seguridad nacionales.

En el Capítulo Primero se explica la evolución del marco jurídico nacional así como la organización estructural de la aviación mexicana, con énfasis en la autoridad aeronáutica y sus funciones como órgano regulador y rector.

El Capítulo Segundo desarrolla el marco jurídico y la organización estructural internacionales, se mencionan también las facultades de otros organismos

internacionales en materia de aviación civil, en particular la Organización Mundial del Comercio.

En el Capítulo Tercero se explica la evolución de las políticas aeronáuticas mundiales, las tendencias actuales y las repercusiones en la aviación mexicana.

En el Capítulo Cuarto, se presentan algunos elementos que pueden facilitar el proceso de transición hacia la liberalización de la aviación mexicana, salvaguardando el interés nacional, anteponiendo el interés público al privado.

En las conclusiones se reúnen los elementos que dan coherencia al trabajo elaborado, y que permiten comprobar la hipótesis planteada.

En cada capítulo se hace mención y se transcriben los artículos específicos que se consideraron necesarios para explicar los temas que se desarrollan, asimismo se remite a la consulta de los documentos correspondientes. Se utiliza el método deductivo y se utilizan técnicas comparativas y analíticas durante su desarrollo.

Se hace uso también de la experiencia personal y profesional que la autora ha desarrollado, entre otros campos, en el ejercicio de la función pública, con su asistencia y participación en foros nacionales e internacionales, en la negociación de convenios aeronáuticos y, con otras actividades académicas.

Abreviaturas

ADREP	Accident Data Reports (Banco de Datos sobre accidentes de aeronaves)
CAB	Civil Aeronautics Board (Junta de Aviación Civil de los Estados Unidos de Norteamérica)
CFC	Comisión Federal de Competencia
CINA	Comisión Internacional de Navegación Aérea
CINTRA	Corporación Internacional de Transporte Aéreo
CITEJA	Consejo Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aeronáuticos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAL	Facilitación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
IATA	International Air Transport Association (Asociación Internacional de Transportistas Aéreos)
LAC	Ley de Aviación Civil
LGBN	Ley de Bienes Nacionales
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LVGC	Ley de Vías Generales de Comunicación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMT	Organización Mundial del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPACI	Organización Provisional de Aviación Civil Internacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RLAC	Reglamento de la Ley de Aviación Civil
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
TAESA	Transportes Aéreos Ejecutivos
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado
UPU	Unión Postal Universal

CAPÍTULO 1

Evolución del marco jurídico y administrativo nacional del transporte aéreo.

1. Antecedentes

La actividad aeronáutica se registra en nuestro país, desde el 7 de enero 1785¹ cuando en el Puerto de Veracruz se elevó el primer globo no tripulado; en 1835 se eleva en la ciudad de México el aeronauta francés Guillermo Eugenio Robertson y en 1842 en esta última ciudad, el primer aeronauta mexicano: Benito León Acosta, asciende en su globo y obtiene una concesión del presidente Santa Anna para realizar vuelos, de manera exclusiva por tres años.

En 1862, el gobernador de la ciudad de México prohíbe los ascensos de globos combustibles, lo que no logra detener el entusiasmo que despierta la nueva

¹ A nivel mundial se registra el 5 de junio de 1783, el primer vuelo en globo libre, en la provincia de Annonay, Francia.

actividad en la juventud de aquellas épocas. El personaje más conocido y recordado es Joaquín de la Cantolla y Rico quien realizó más de cien vuelos entre 1863 y 1914.²

El 8 de enero de 1910, Alberto Braniff logra el primer vuelo en México con “un aparato más pesado que el aire”, en los llanos de Balbuena, en donde hoy se ubica el aeropuerto internacional Benito Juárez. A partir de dicho evento, la aviación se hace cotidiana y evoluciona para convertirse en un elemento estratégico de la soberanía nacional, así como en una actividad económica de gran importancia para nuestro país.

El 5 de febrero de 1915, Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ordena que se constituya el “Arma de Aviación Militar” a cargo del mayor Alberto Salinas Carranza. Ese mismo año se fundan los Talleres Nacionales de Construcciones Aeronáuticas y desde ese año hasta el de 1926 se construyen algunos aeroplanos, motores radiales y la hélice Anáhuac que reportó mejoras a la aeronáutica mundial.

El 20 de septiembre de 1920, el Ing. Juan Guillermo Villasana crea la Oficina de Navegación Aérea, dependiente de la Dirección de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y el 12 de julio de 1921 se otorga a la Compañía Mexicana de Transportación Aérea, S.A. la primera concesión para establecer un servicio regular de pasajeros, correo y carga en la primer ruta otorgada: México-Tuxpan-Tampico-Laredo-Matamoros-Salttillo-Monterrey-San Luis Potosí, efectuándose el vuelo inaugural el 21 de agosto del mismo año. En 1938 se inaugura el aeropuerto civil de la ciudad de México “primero en su género en la república” y en 1945 la primera Torre de Control en el mismo aeropuerto.

La Oficina fue sustituida por el Departamento de Aeronáutica Civil el 1° de julio de 1928, siendo el Ing. Villasana el primer Jefe y el 6 de agosto de 1952 se

² *La Aviación. Historia de las comunicaciones y los transportes en México.* SCT. 1987. pp. 203-204.

transforma en la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Por cuanto a la normatividad aplicable, el artículo 27 constitucional sufrió una modificación en 1960³, para incluir como parte del territorio nacional, el espacio aéreo que queda así bajo el dominio de la nación.

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, cuyo Libro IV rigió a las comunicaciones aeronáuticas hasta 1995, año en que fue derogado por la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos.

En la actualidad, el espacio aéreo se considera una vía general de comunicación y su explotación y aprovechamiento por particulares, está sujeto a concesión que otorga la autoridad aeronáutica: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se reconoce a la Dirección General de Aeronáutica Civil como la entidad competente para conocer y resolver lo atinente a la aviación civil en México.

A continuación, se hará referencia al actual marco jurídico y estructura de la autoridad aeronáutica mexicana.

2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se menciona en los antecedentes, la Constitución de 1917, en su artículo 27 no hace referencia alguna al espacio aéreo, como parte integrante del territorio nacional. Es hasta la reforma de 1960 cuando se incorpora.

El artículo 27 constitucional señala:

(Párrafo Cuarto).- Corresponde a la Nación el dominio directo de... y el **espacio**

³ D.O.F. 20 de enero de 1960

situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

(Párrafo Sexto).-... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino **mediante concesiones**, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

De ambos párrafos se deriva que el **espacio aéreo mexicano** es un **bien nacional**⁴ cuya explotación, uso o aprovechamiento puede ser otorgado a particulares, mediante concesión⁵ que otorgue el Ejecutivo Federal.

En tanto el Poder Ejecutivo está facultado para otorgar concesiones, las condiciones en que éstas deben ser otorgadas, será objeto de una ley reglamentaria que dicte el Congreso de la Unión, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el artículo 73 fracción XVII. El Ejecutivo puede participar de dicho proceso, conforme al derecho de iniciativa que concede el artículo 71, fracción I.

En el anterior contexto, descansa la competencia administrativa relacionada con el espacio aéreo mexicano. El artículo 89, fracción III, establece la facultad del Presidente de “*nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado*”, fracción que da fundamento al artículo 90 del mismo ordenamiento, que señala en su primer párrafo:

Artículo 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 definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del **Ejecutivo Federal** en su operación.

⁴ Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), artículos 3, 6-10,13, 16, 27. El espacio aéreo es un bien nacional de uso común y de dominio público.

⁵ Es aplicable también la LGBN, artículos 16-19.

La Ley Orgánica, a que se refiere el artículo transcrito, es la de la Administración Pública Federal (LOAPF) que establece sus bases ⁶ y señala las dependencias que conforman la administración centralizada,⁷ la obligación de programar y conducir sus actividades, conforme a las políticas asentadas en el plan nacional de desarrollo,⁸ las competencias de cada una de ellas,⁹ la relación que tendrán con el Presidente de la República y entre ellas, para el desahogo de sus actividades.¹⁰

Del artículo 36 la LOAPF que fija las competencias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se infieren las atribuciones de ésta relacionadas con el espacio aéreo:

Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Formular y conducir las políticas y programas para el **desarrollo del transporte** y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;
- IV.- Otorgar **concesiones** y permisos para establecer y operar **servicios aéreos** en el **territorio nacional**, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de **servicios aéreos internacionales**;
- V.- Regular y vigilar la administración de los **aeropuertos nacionales**, particulares y vigilar su operación;
- VI.- Administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la **navegación aérea**;
- XXIII.- Construir **aeropuertos** federales y cooperar con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

Para los propósitos del presente trabajo, nos limitaremos a los usos del espacio aéreo descritos en las fracciones anteriores de la LOAPF, que constituyen parte

⁶ LOAPF, artículo 1.

⁷ LOAPF, art. 26.

⁸ LOAPF, art. 9.

⁹ LOAPF, arts. 27-42

¹⁰ LOAPF, arts. 6, 7, 11, 13 y 21.

del marco jurídico del transporte aéreo.

3. La Ley de Aviación Civil¹¹

En la exposición de motivos¹² de la iniciativa de Ley de Aviación Civil presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, se señala como objetivos fundamentales:

- Primero. Actualizar el marco jurídico aplicable a la aviación civil, manteniendo la soberanía nacional sobre el **espacio aéreo**;*
- Segundo. Promover el desarrollo de sistemas de transporte aéreo, en condiciones de seguridad y permanencia;*
- Tercero. Fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad aeronáutica;*
- Cuarto. Consolidar la regulación del uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, bajo condiciones de competencia equitativa y de protección al ambiente;*
- Quinto. Precisar el régimen de otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de rutas aéreas, en atención a la importancia que representa cada una de las modalidades en la prestación de los servicios aéreos;*
- Sexto. Ordenar y regular la operación de las diferentes modalidades del transporte aéreo, y definir los esquemas tarifarios y de competencia para cada una de ellas; y*
- Séptimo. Apoyar el sano desarrollo y la modernización de líneas aéreas nacionales en el nuevo marco de competencia internacional.*

¹¹ En el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 de mayo de 1995, se publicó la Ley de Aviación Civil que derogó parcialmente el Libro Cuarto de la Ley de Vías Generales de Comunicación en sus artículos: 306, fracciones II y VI, al 326; 329 al 370 371, fracción 1, incisos a) y d), fracciones II y III y el penúltimo y último párrafos: 372 y 373, además deroga la fracción VIII del artículo 8, el 9 y 542; 546; 555 al 558, 562 al 564, y 568 al 570 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (DOF 19 de febrero de 1940), y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley. Deja vigentes los correspondientes a los aeródromos y aeropuertos.

¹² *Ley de Aviación Civil*. Unidad de Comunicación Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México D.F. 1995.

A continuación se vincularán los objetivos planteados por la SCT en su iniciativa de Ley de Aviación Civil con el contenido de la propia ley.

Primero. Actualizar el marco jurídico aplicable a la aviación civil, manteniendo la soberanía nacional sobre el espacio aéreo.	
Artículo 1	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.
Artículo 3	La explotación, uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, es de jurisdicción federal. 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. Los hechos ocurridos y los actos realizados a bordo de una aeronave civil con matrícula mexicana, se sujetarán a las leyes y autoridades mexicanas
Segundo. Fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad aeronáutica.	
Artículo 7	La Secretaría ejercerá la autoridad aeronáutica en los aeropuertos, helipuertos y aeródromos en general, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil.
Artículo 84	La Secretaría verificará el cumplimiento de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.
Artículo 86	Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley cometidas por el concesionario o permisionario, según se trate, serán sancionadas por la Secretaría.
Tercero. Consolidar la regulación del uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, bajo condiciones de competencia equitativa y de protección al ambiente.	
Artículo 6	La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia de aviación civil, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal: I.- Planear, formular y conducir las políticas y programas para la regulación y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo. II.- Otorgar concesiones y permisos, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación o terminación;

	<p>III.- Expedir las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas;</p> <p>VII. Establecer y verificar el sistema de aerovías dentro del espacio aéreo nacional;</p> <p>VIII. Participar en los organismos internacionales y en las negociaciones de tratados</p>
Artículo 17	<p>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.</p> <p>Los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio.</p>
<p>Capítulo XIV. De la Protección del ambiente.</p> <p>Artículo 76</p>	<p>Las aeronaves que sobrevuelen, aterricen o despeguen en territorio nacional, deberán observar las disposiciones que correspondan en materia de protección al ambiente: particularmente, en relación a homologación de ruido y emisión de contaminantes.</p> <p>La Secretaría fijará los plazos para que se realicen adecuaciones en las aeronaves que, para los efectos de este Artículo, así lo requieran y, en su caso, establecerá los lineamientos para la sustitución de la flota aérea.</p>
<p>Cuarto. <i>Precisar el régimen de otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de rutas aéreas, en atención a la importancia que representa cada una de las modalidades en la prestación de los servicios aéreos.</i></p>	
Artículo 9	<p>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.</p>
Artículo 11	<p>Los servicios de transporte aéreo sujetos a permiso serán:</p> <p>I. Nacional no regular:</p> <p>II. Internacional regular:</p> <p>III. Internacional no regular, y</p> <p>IV. Privado comercial</p>
Artículo 12	<p>Las concesiones y los permisos se otorgarán a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley y sus reglamentos.</p> <p>La participación de la inversión extranjera en el capital de</p>

	las personas morales mexicanas, se sujetará a lo dispuesto por la ley de la materia ¹³ .
Artículo 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.
Artículo 21	Las sociedades extranjeras requerirán de permiso de la Secretaría para prestar el servicio de transporte aéreo internacional regular hacia y desde territorio mexicano. Al efecto, la Secretaría otorgará tales permisos conforme a los tratados celebrados con los Estados respectivos.
Artículo 23	Los servicios de transporte aéreo nacional no regular incluyen, entre otros, los de fletamento y de taxis aéreos. II. Los servicios que presten en ningún caso podrán traducirse o de hecho ser equivalentes a los del transporte aéreo regular; III. Los servicios serán complementarios a los del transporte aéreo regular
Artículo 27	Se considera transporte aéreo privado comercial aquél que se destina al servicio de una o más personas físicas o morales, distintas del propietario o poseedor de la misma aeronave, con fines de lucro. Dentro del transporte aéreo privado comercial se encuentran los servicios aéreos especializados que, a su vez, comprenden los de aerofotografía, publicidad comercial, fumigación aérea, provocación artificial de lluvias y capacitación y adiestramiento, entre otros.
Artículo 28	Se considera transporte aéreo privado no comercial aquél que se destina a uso particular sin fines de lucro. La operación de las aeronaves de transporte aéreo privado no comercial, no requerirá de permiso.
Quinto.	<i>Ordenar y regular la operación de las diferentes modalidades del transporte aéreo, y definir los esquemas tarifarios y de competencia para cada una de ellas.</i>

¹³ La Ley de Inversión Extranjera. Art. 7, frac. II, incisos a), b) y c), permite hasta el 25 % del capital social en empresas dedicadas al transporte aéreo nacional; aerotaxi y especializado (privado comercial).

<p>Artículo 42</p>	<p>Los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.</p> <p>Las tarifas internacionales se aprobarán por la Secretaría de conformidad con lo que, en su caso, se establezca en los tratados.</p> <p>Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría para su puesta en vigor y estarán permanentemente a disposición de los usuarios.</p> <p>En las tarifas se describirán clara y explícitamente las restricciones a que estén sujetas y permanecerán vigentes por el tiempo y en las condiciones ofrecidas. Las restricciones deberán hacerse del conocimiento del usuario al momento de la contratación del servicio.</p> <p>La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si las mismas implican prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia en el mercado o una competencia desleal que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios, y podrá establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, según sea el caso, para los servicios respectivos, a fin de ordenar dichos niveles, con el objeto de fomentar la sana competencia.</p>
<p>Sexto. Apoyar el sano desarrollo y la modernización de líneas aéreas nacionales en el nuevo marco de competencia internacional.</p>	
<p>Artículo 11</p>	<p>Los servicios de transporte aéreo sujetos a permiso serán:</p> <p>I. Nacional no regular:</p> <p>II. Internacional regular:</p> <p>III. Internacional no regular, y</p> <p>IV. Privado comercial</p> <p>Los permisos se otorgaran: a personas morales mexicanas en el caso de la fracción I; a sociedades extranjeras en el supuesto de la fracción II; a personas morales mexicanas o sociedades extranjeras en el caso de la fracción III; y a personas físicas o morales mexicanas o extranjeras en el de la fracción IV.</p>
<p>Artículo 24</p>	<p>La prestación de servicios de transporte aéreo no regular internacional por parte de permisionarios mexicanos o por sociedades extranjeras se sujetará a lo establecido en los tratados; a falta de éstos, la Secretaría resolverá en lo</p>

	particular cada solicitud.
Artículo 25	La Secretaría , al resolver las solicitudes a que se refieren los Artículos 19 a 21 y 24 anteriores, tomará en cuenta , según sea el caso, criterios que fomenten la competencia efectiva , la permanencia, calidad y eficiencia del servicio, así como el desarrollo de los servicios de transporte aéreo.
Artículo 26	Los concesionarios o permisionarios mexicanos deberán enviar a la Secretaría, para su conocimiento, los acuerdos comerciales y de cooperación que celebren entre sí o con aerolíneas extranjeras , dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la celebración de los mismos.
Artículo 27, último párrafo	En el caso de aeronaves extranjeras que presten servicios de transporte aéreo privado comercial, se estará a lo dispuesto en los tratados y en las leyes aplicables.

Los elementos anteriores nos permiten identificar que en la explotación, uso o aprovechamiento del **espacio aéreo nacional**, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como autoridad aeronáutica, debe llevar a cabo la planeación y programación del desarrollo de los servicios de transporte aéreo, incluyendo los servicios regulares y no regulares, mexicanos y extranjeros, nacionales e internacionales, además de actuar como la autoridad verificadora y en su caso, sancionadora de conductas que se aparten de los objetivos de competencia sana, operación segura de servicios eficientes y permanentes.

Como autoridad aeronáutica mexicana podrá celebrar tratados internacionales que tengan como objeto principal la aviación civil internacional, cuyo desarrollo debe ser complementario y armónico de la red de servicios domésticos.

4. Ley de Aeropuertos¹⁴

¹⁴ En el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1995, se publicó la Ley de

En la exposición de motivos,¹⁵ presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, se señala como sus objetivos fundamentales:

Primero. Promover el desarrollo de un sistema aeroportuario seguro, suficiente y moderno, que permita su rentabilidad económica y social; mejore la calidad y eficiencia operativa de sus servicios, y lo vincule productivamente a la consolidación del sistema de transporte multimodal y a un crecimiento regional equilibrado.

Segundo. Actualizar y definir el marco jurídico aplicable a los aeródromos civiles, fortaleciendo la rectoría del Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como dependencia reguladora.

Tercero. Otorgar certidumbre al inversionista a través de reglas claras de participación, así como mediante condiciones competitivas y no discriminatorias que faciliten una mayor participación del capital privado en proyectos de infraestructura aeroportuaria, cuidando escrupulosamente los aspectos de solvencia moral y financiera de los participantes.

Cuarto. Definir las características generales que normarán el otorgamiento de concesiones y permisos para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles, así como precisar el carácter de servicio público que tendrán los aeropuertos.

Quinto. Precisar lineamientos claros para el diseño y aplicación de esquemas óptimos de seguridad y vigilancia en los aeródromos civiles, así como para la formulación de medidas que procuren una

Aeropuertos que deroga parcialmente el Libro Cuarto en sus artículos 327; 328; 371 fracción I, incisos b) y c) y 567 de la LVGC así como las demás disposiciones que se opongan a ella.

¹⁵ *Ley de Aeropuertos*. Unidad de Comunicación Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México D.F. 1996

mayor protección del medio ambiente.

A continuación se vincularán los objetivos planteados por la SCT en su iniciativa de Ley de Aviación Civil con el contenido de la propia ley.

Primero. Promover el desarrollo de un sistema aeroportuario seguro, suficiente y moderno, que permita su rentabilidad económica y social; mejore la calidad y eficiencia operativa de sus servicios, y lo vincule productivamente a la consolidación del sistema de transporte multimodal y a un crecimiento regional equilibrado.	
Artículo 21	Para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en esta Ley, se deberá contar con la opinión de una comisión intersecretarial, que tendrá por objeto conocer las propuestas que al efecto presente la Secretaría, para lo cual deberá atender principalmente a criterios de capacidad jurídica, administrativa y financiera de los posibles concesionarios o permisionarios. La comisión intersecretarial a que se refiere el párrafo anterior, se constituirá mediante acuerdo del ejecutivo federal ¹⁶ ; en todo caso, formarán parte de la misma la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República; será presidida por la Secretaría; y conocerá de los asuntos que el propio acuerdo señale.
Artículo 38	El concesionario deberá elaborar un programa maestro de desarrollo, revisable cada cinco años, el cual una vez autorizado por la Secretaría, previa opinión de la Secretaría de la Defensa Nacional en el ámbito de su competencia, con base en las políticas y programas establecidos para

¹⁶ DOF del 5 de septiembre de 1996. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en la Ley de Aeropuertos. En su CONSIDERANDO, el Acuerdo señala: "Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece de manera explícita la necesidad de promover la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector, con estricto apego al marco jurídico-constitucional vigente; Que el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 señala como objetivos, entre otros, consolidar un subsector aeronáutico seguro, eficiente, moderno y rentable; conservar, modernizar y ampliar la infraestructura aeroportuaria; elevar los niveles de seguridad e incrementar la rentabilidad y eficiencia de la red, así como aumentar la eficacia y mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales".

	<p>el desarrollo del sistema aeroportuario nacional y su interrelación con otros modos de transporte, será parte integrante del título de concesión.</p>
<p>Segundo. Actualizar y definir el marco jurídico aplicable a los aeródromos civiles, fortaleciendo la rectoría del Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como dependencia reguladora.</p>	
<p>Artículo 6</p>	<p>La Secretaria, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:</p> <p>I. Planear, formular y establecer las políticas y programas para el desarrollo del sistema aeroportuario nacional, de acuerdo a las necesidades del país, así como propiciar la adecuada operación de la aviación civil;</p> <p>II. Construir, administrar, operar y explotar aeródromos civiles y prestar los servicios, cuando así lo requiera el interés público;</p> <p>III. Otorgar concesiones y permisos, así como autorizaciones en los términos de esta ley, verificar su cumplimiento y resolver, en su caso, su modificación, terminación o revocación;</p> <p>V. Fijar las bases para la prestación eficiente, competitiva y no discriminatoria de los servicios, así como establecer las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeródromos civiles según su naturaleza y categorías;</p> <p>VIII. Vigilar, supervisar, inspeccionar y verificar aeródromos civiles;</p> <p>X. Imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento a lo previsto en esta ley;</p> <p>XI. Interpretar la presente ley y sus reglamentos para efectos administrativos, y</p> <p>XII. Las demás que le otorguen esta ley y otros ordenamientos.</p>
<p>Artículo 8, último párrafo</p>	<p>La Secretaria, como autoridad aeroportuaria, deberá llevar a cabo todos aquellos actos en el interior de los aeródromos civiles que sean necesarios para la debida coordinación entre las autoridades¹⁷ que actúen en los mismos.</p>
<p>Tercero. Otorgar certidumbre al inversionista a través de reglas claras de participación, así como mediante condiciones competitivas y no discriminatorias que faciliten una mayor participación del capital</p>	

¹⁷ El artículo 171 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, ordena la creación de un comité de autoridades.

<i>privado en proyectos de infraestructura aeroportuaria, cuidando escrupulosamente los aspectos de solvencia moral y financiera de los participantes.</i>	
Artículo 10	Se requiere concesión otorgada por la Secretaria para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos. Las concesiones a que se refiere este artículo se otorgarán únicamente a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas¹⁸ e incluirán las actividades de administración, operación, explotación y, en su caso, construcción.
Artículo 15	Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de cincuenta años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de cincuenta años, adicionales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en el título respectivo y lo solicite antes de que den inicio los últimos cinco años de la vigencia de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaria.
Artículo 20	Cuando se trate de bienes del dominio público de la federación, la Secretaria también podrá concesionar su uso y aprovechamiento, en los términos de la ley de la materia. La duración de esta concesión se sujetara a la vigencia de la concesión o permiso otorgado de conformidad con la Sección Primera y Segunda de este capítulo. Al término del plazo de la concesión de bienes del dominio público de la federación, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán a favor de la nación.
Cuarto.	<i>Definir las características generales que normarán el otorgamiento de concesiones y permisos para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles, así como precisar el carácter de servicio público que tendrán los aeropuertos.</i>
Artículo 11	Las concesiones a que se refiere esta Sección se otorgarán mediante licitación pública , conforme a lo siguiente: I. La Secretaria, por sí o a petición del interesado, expedirá convocatoria pública para que se presenten proposiciones en presencia de los participantes;

¹⁸ El artículo 19 de la Ley de Aeropuertos señala que la inversión extranjera “podrá participar hasta el cuarenta y nueve por ciento en el capital de las sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público.”

	<p>II. Cuando exista petición del interesado, la Secretaria, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, expedirá la convocatoria; o señalará al propio interesado las razones de la improcedencia de su petición;</p> <p>III. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación y, en por lo menos, un periódico de amplia circulación de la entidad federativa en donde se encuentre o pretenda establecer el aeropuerto;</p> <p>IV. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none">a) la descripción del proyecto;b) la descripción de los terrenos y de su situación jurídica;c) las modalidades de operación y los servicios que se podrán prestar;d) las condiciones de seguridad con que debe contar el aeropuerto; la vigencia de la concesión, yf) los criterios con que se seleccionara el ganador, que podrán tomar en cuenta, entre otros, los niveles de calidad ofrecidos, el monto de las inversiones requeridas, las especificaciones técnicas propuestas, la capacidad de operación, las tarifas y las contraprestaciones ofrecidas al estado; <p>V. Los interesados deberán acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, debiendo señalar previamente:</p> <ul style="list-style-type: none">a) aquellas actividades cuya ejecución pretendan contratar con terceros;b) en su caso, demostrar legalmente la posibilidad de usar y aprovechar el terreno para establecer las instalaciones necesarias para prestar los servicios, según se trate;c) que cumple con los requisitos técnicos de seguridad y disposiciones en materia ambiental, yd) que cuenta con el personal técnico y administrativo capacitado; <p>VI. La Secretaria emitirá el fallo con base en el análisis comparativo de las proposiciones recibidas, el cual será dado a conocer a todos los participantes;</p> <p>VII. La Secretaria, en su caso, otorgará la concesión dentro del plazo señalado en las bases correspondientes, y un extracto del título respectivo se publicara en el Diario Oficial de la Federación a costa del concesionario, y</p> <p>VIII. No se otorgará la concesión cuando las proposiciones presentadas no ofrezcan las mejores condiciones para el desarrollo aeroportuario nacional; no cumplan con los requisitos de las bases de la licitación,</p>
--	--

	<p>así como con las especificaciones técnicas o de seguridad del aeropuerto, o por causas que pudieran afectar la soberanía y seguridad nacional; o bien las proposiciones económicas que, en su caso se presenten, no sean satisfactorias a juicio de la Secretaria. En estos casos, se declarara desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.</p>
Artículo 12	<p>La Secretaria podrá otorgar concesiones, sin sujetarse a licitación pública, en los siguientes casos:</p> <p>I. A los permisionarios de aeródromos civiles en operación que pretendan adoptar el carácter de aeropuerto, siempre que el cambio propuesto sea congruente con las políticas y programas para el desarrollo aeroportuario nacional, el aeródromo civil haya estado en operación continua por lo menos los últimos cinco años, y se cumpla con los requisitos para la concesión de que se trate, y</p> <p>II. A los concesionarios que requieren un aeropuerto complementario, con el objeto de satisfacer un incremento en la demanda y siempre que se demuestre que dicho incremento, es necesario para ampliar la capacidad existente con otro aeropuerto; que la operación de ambos aeropuertos por el mismo concesionario será económicamente mas eficiente, en comparación con otras opciones, para lograr una mejor coordinación y prestación de los servicios; que se ha cumplido con las obligaciones establecidas en el titulo de concesión y que se reúnen los requisitos que al efecto se señalen, para la nueva concesión.</p> <p>Cuando por causas de interés público se ordene la reubicación de un aeropuerto, el concesionario del mismo, tendrá derecho a recibir en forma directa la nueva concesión, si cumple con los requisitos establecidos.</p>
Quinto.	<p><i>Precisar lineamientos claros para el diseño y aplicación de esquemas óptimos de seguridad y vigilancia en los aeródromos civiles, así como para la formulación de medidas que procuren una mayor protección del medio ambiente.</i></p>
Artículo 38	<p>El concesionario deberá elaborar un programa maestro de desarrollo, revisable cada cinco años, el cual una vez autorizado por la Secretaria, previa opinión de la Secretaria de la Defensa Nacional en el ámbito de su competencia (..)</p>
Artículo 39	<p>El permisionario de un aeródromo de servicio al público deberá elaborar un programa indicativo de inversiones en materia de construcción, conservación y mantenimiento, en el que se incluyan medidas específicas</p>

	relacionadas con la seguridad¹⁹ y la protección al ambiente , y hacerlo del conocimiento de la Secretaria.
Artículo 41	Los concesionarios y permisionarios deberán cumplir con las disposiciones federales, estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ambiental , que correspondan.
Artículo 44	En cada aeropuerto, el concesionario deberá constituir una comisión consultiva formada, entre otros, con representantes del gobierno estatal y municipal , así como de las cámaras de comercio, turismo e industria de la región, de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo que operen en el aeropuerto y del administrador aeroportuario. La comisión consultiva coadyuvara en la promoción del aeropuerto y podrá emitir recomendaciones en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana y turística, así como el equilibrio ecológico de la zona , para lo cual el administrador del aeropuerto deberá informar a la comisión sobre el programa maestro de desarrollo y sus modificaciones, así como los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del aeropuerto.
Artículo 72	Los concesionarios y permisionarios deberán poner en práctica programas de emergencia y contingencia , colaborar en los dispositivos de seguridad en las operaciones aeroportuarias, y mantener los equipos de rescate y extinción de incendios en óptimas condiciones de operación. Asimismo, deberán hacer del conocimiento de la autoridad aeroportuaria cualquier situación técnica y operativa, relevante o emergente, en materia de seguridad. ²⁰
Artículo 73	A nivel nacional deberá existir un comité de seguridad aeroportuaria²¹ integrado de conformidad con el

¹⁹ En materia aeronáutica, existen dos acepciones al término *Seguridad*, el primero tiene que ver con la SEGURIDAD AEREA y se circunscribe al ámbito operacional; el segundo tiene que ver con la PROTECCION DE LA AVIACION contra actos de interferencia ilícita y demanda la intervención de la fuerza pública y en ocasiones de la fuerza militar. En inglés se identifican los dos programas como SAFETY que es el relacionado con la SEGURIDAD OPERACIONAL y como SECURITY ó AVIATION SECURITY (AVSEC) el correspondiente a la PROTECCION CONTRA ACTOS DE INTERFERENCIA ILICITA.

²⁰ Se refiere al programa de SAFETY o SEGURIDAD OPERACIONAL.

²¹ Este Comité fue creado originalmente mediante decreto de 1972 con el mismo objetivo, también se ordenó la constitución de comités locales de seguridad aeroportuaria.

	<p>reglamento respectivo, que será el encargado de emitir el programa nacional de seguridad aeroportuaria²² conforme a los lineamientos que señale la Secretaria²³. En los aeropuertos deberán funcionar comités locales de seguridad, presididos por un representante de la Secretaria, que emitirán los programas de seguridad correspondientes, previa opinión del comité de seguridad aeroportuaria. Estos deberán autorizarse por la Secretaria para su entrada en vigor.</p>
--	--

Cabe señalar que la actual Ley no menciona a la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo, que fue creada por Acuerdo del 26 de diciembre de 1951, y a la que corresponde adaptar y cumplir el Programa OACI sobre Facilitación, que mediante la coordinación de las autoridades competentes, está encargada de diseñar las medidas que hacen accesible y amable el transporte aéreo a los usuarios, sin disminuir con ello la protección de la aviación civil.

De lo anterior se desprende que la Secretaria de Comunicaciones y Transportes ejerce la autoridad aeroportuaria y es la dependencia competente para planear y programar el sistema aeroportuario mexicano, señalar los lineamientos a los que quedarán sujetos los concesionarios, permisionarios y prestadores de servicios para alcanzar y mantener el estándar mundial de calidad, seguridad operacional, competitividad, modernidad, eficiencia y protección de la aviación civil. Su carácter de autoridad aeroportuaria se complementa con el de autoridad aeronáutica, que deriva de la Ley de Aviación Civil, situación que la constituye en autoridad integral de la aviación civil en nuestro país. Con ese carácter se vincula con los organismos internacionales y adquiere el compromiso de velar por la incorporación

²² Se refiere al programa de *SECURITY* o PROTECCION CONTRA ACTOS DE INTERFERENCIA ILICITA.

²³ DOF del 15 de junio de 1999, se publicó un Extracto del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria, señalando como objetivo del mismo: *“Preservar la seguridad, regularidad y eficiencia en las operaciones de aviación civil, estableciendo las medidas necesarias para la PREVENCIÓN DE ACTOS DE INTERFERENCIA ILICITA y/o utilización ilícita, así como de actos de sabotaje a las instalaciones que conforman la red aeroportuaria nacional y aeronaves que sobrevuelan en el espacio aéreo del país.”*

de las normas internacionales a la normatividad nacional, para hacerlas congruente, compatibles y complementarias.

5. Reglamento de la Ley de Aviación Civil

A diferencia del sistema normativo que creó la LVGC con 12 reglamentos complementarios, se pretendió que la nueva Ley se complementara sólo con un Reglamento y que éste remitiera, en su caso, a normas oficiales mexicanas y otras disposiciones administrativas.

El Reglamento se publicó el 7 de diciembre de 1998 y ha sido modificado en las siguientes fechas:

- Decreto que reforma a diversos Reglamentos del Sector Comunicaciones y Transportes, publicado en el DOF el 8 de agosto de 2000.
- Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, publicado en el DOF el 5 de octubre de 2000.
- Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, publicado en el DOF el 24 de junio de 2004.

6. Reglamento de la Ley de Aeropuertos

Fue publicado en el DOF el 17 de febrero de 2000 y se ha modificado en las siguientes ocasiones:

- Decreto que reforma a diversos Reglamentos del Sector Comunicaciones y

Transportes, publicado en el DOF el 8 de agosto de 2000.

- Decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, publicado en el DOF el 9 de septiembre de 2003.

En su texto, se menciona que la Secretaría expedirá las normas básicas de seguridad y otras disposiciones administrativas necesarias, en complemento del Reglamento. Hasta el momento, no se han publicado las normas básicas de seguridad.

7. Reglamento del Registro Aeronáutico Mexicano²⁴

Publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2000, abroga al anterior del mismo nombre publicado en el DOF de 25 de octubre de 1951.

En términos generales el contenido es similar al anterior, y tiene como objetivo:

“Reglamentar la organización del Registro Aeronáutico Mexicano, así como establecer los requisitos para las inscripciones, rectificaciones, cancelaciones y certificaciones que deriven de las disposiciones contenidas en las leyes de Aviación Civil y de Aeropuertos, de sus respectivos Reglamentos y de los Tratados de los que México sea parte”.

8. Reglamento para la expedición de permisos, licencias y certificados de capacidad del personal técnico aeronáutico

²⁴ En cumplimiento de lo previsto en el Anexo 7 del Convenio de Chicago: Marcas de Nacionalidad y Matrícula de las aeronaves, Sección 6, México organizó un Registro Aeronáutico Nacional.

Publicado en el DOF de 24 de junio de 2004, deroga al anterior Reglamento publicado en el DOF del 1 de febrero de 1988.

Tiene por objetivo:

“Establecer los requisitos para obtener, revalidar, recuperar, reponer y convalidar, permisos, licencias y certificados de capacidad para la formación, capacitación y desempeño del personal técnico aeronáutico, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Aviación Civil y su Reglamento; así como las atribuciones que confieren dichos documentos”.

9. Los objetivos de la legislación aeronáutica mexicana

En su conjunto, la legislación aeronáutica abarca aspectos de política nacional e internacional, de desarrollo económico y social, de modernización sustentable de la industria, avances tecnológicos para garantizar la seguridad operacional y de coordinación de autoridades para proteger a la aviación de actos de interferencia ilícita, incluyendo actos terroristas.

La aviación civil debe estar al servicio de las necesidades nacionales, por lo que, como parte de las vías generales de comunicación se debe impulsar la aviación social para las regiones menos desarrolladas en el país, creándole su propio marco regulatorio y manteniendo la seguridad operacional que es necesaria.

En el capítulo segundo se explicarán a detalle los aspectos internacionales, en tanto que en el tercero se enfoca a los aspectos de política y planeación, que insistimos, debe ser integral.

10. La Ley Federal de Competencia Económica.

En el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1992, se publicó la Ley Federal de Competencia Económica que tiene por objeto: *“proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios”*²⁵.

El propio ordenamiento señala que: *“Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.*

Serán responsables solidarios los agentes económicos que hayan adoptado la decisión y el directamente involucrado en la conducta prohibida por esta Ley”.

El Capítulo II de dicha Ley, denominado: *De los monopolios y prácticas monopólicas*, fundamentado en el artículo 28 constitucional, prohíbe los monopolios, estancos y prácticas desleales, quedando clasificadas estas últimas en **absolutas**²⁶: las cuales no tendrán efectos jurídicos pero ocasionarán la sanción a los infractores así como una posible responsabilidad penal y **relativas**²⁷: cuando su finalidad sea la de desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, estas conductas podrán ser sancionadas siempre que se demuestre: 1) que el presunto responsable tiene poder sustancial sobre el mercado relevante; y 2) que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate²⁸.

²⁵ Ley Federal de Competencia Económica, artículo 2.

²⁶ Idem, Artículo 9.

²⁷ Ibidem, Artículo 10

²⁸ Ibidem, Artículos 11 a 13.

Corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica²⁹, la investigación y dictamen sobre cada caso.

Para cumplir con sus funciones de prevención, investigación y combate de los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, la Comisión goza de autonomía para dictar sus resoluciones y a tales efectos: *podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes y establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales para el combate y prevención de monopolios, concentraciones y prácticas prohibidas por esta Ley; resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas; emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los ajustes a programas y políticas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión.*

Las facultades de la Comisión Federal de Competencia se relacionan con el propósito central de evitar los monopolios, las concentraciones y las prácticas monopólicas, **en beneficio de los consumidores o usuarios de los servicios**, ya que tienden a fomentar la competencia y la libre concurrencia que se presume permitirá al consumidor o usuario contar con diversidad de servicios y precios o tarifas.

Por otro lado, en lo que atañe al transporte aéreo, la Secretaría de

²⁹ Ibidem, Artículos 14, 23 y 24.

Comunicaciones debe garantizar que se cumplan las condiciones de **permanencia, seguridad y economía**, para lo cual lleva a cabo la planeación de los servicios aéreos considerando las necesidades de servicios, la diversidad de la demanda, la capacidad de infraestructura aeroportuaria y el no desperdicio de recursos que pueden impactar el medio ambiente así como poner en riesgo la permanencia de los servicios. Cabe señalar que de conformidad con la Ley de Aviación Civil, el transporte aéreo es un servicio público y forma parte de la vía general de comunicación aérea, por lo que corresponde al Estado garantizar su prestación en beneficio de los usuarios; la planeación del mismo se articula a partir de los servicios concesionados: regulares, mixtos (combinan el transporte de pasajeros y carga), que estructuran una red troncal de servicios domésticos conectados internacionalmente, para formar un sistema mundial de servicios siendo la **característica principal la conectividad y no la competencia**.

En el ámbito internacional, el transporte aéreo está sujeto a la aplicación de diversos tratados, en su mayoría de intercambio bilateral de derechos de tráfico sobre la base de reciprocidad, que **restringen o controlan el acceso a los mercados y la libre competencia**³⁰.

La Ley Federal de Competencia Económica no menciona la aplicación de derechos y condiciones fijados en los tratados como sí lo hace el Acuerdo General de Comercialización de servicios firmado en 1994, por lo que quizás debería modificarse esta Ley para que expresamente los reconozca y se refleje en sus resoluciones y en el caso concreto de la aviación, para que se tome en cuenta el Anexo relativo a los servicios de transporte aéreo que en su párrafo 2, señala:

“2. El Acuerdo, incluido su procedimiento de solución de controversias, no será aplicable a las medidas que afecten:

³⁰ Recordemos que la primera Ley de Vías Generales de Comunicación se publicó en el año de 1932 y sesenta años después entró en vigor la Ley Federal de Competencia Económica. De igual manera, el primer tratado sobre aviación civil internacional se adoptó en 1919, el Convenio de Chicago que lo sucedió, se adoptó el 7 de diciembre de 1944 y sigue vigente, en tanto que el Acuerdo sobre Comercialización de Servicios se adoptó en 1994.

a) a los derechos de tráfico, se cual fuere la forma en que se hayan otorgado”.

El párrafo 6 en su inciso d) define los “derechos de tráfico”:

“d) Por “derechos de tráfico” se entiende el derecho de los servicios regulares y no regulares de operar y/o transportar pasajeros, carga o correo, mediante remuneración o alquiler, desde, hacia en o sobre el territorio de un Miembro, con inclusión de los puntos que han de cubrirse, las rutas que han de explotarse, los tipos de tráfico que han de realizarse, la capacidad que ha de facilitarse, las tarifas que han de cobrarse y sus condiciones, y los criterios para la designación de líneas aéreas, entre ellos los de número, propiedad y control”.

De lo anterior se desprende que, en materia de servicios aéreos, no son aplicables los criterios de mercado ni códigos de conducta, ya que aquellos cuentan con sus propias condiciones y marco jurídico.

CAPÍTULO 2

Marco jurídico y administrativo internacional del transporte aéreo

1. Antecedentes

Conforme se fue desarrollando la tecnología especial que permite el desplazamiento en el aire de un vehículo más pesado que el mismo elemento, se fue desarrollando el lenguaje propio de la aeronavegación y la norma que la rige. Los Estados fueron introduciendo el nuevo lenguaje en sus agendas de trabajo y en sus jornadas legislativas y de igual forma fueron identificando aquellos asuntos que excedían el ámbito de su jurisdicción y requerían de la cooperación internacional para incrementar, fortalecer y asegurarse una participación de los beneficios que la nueva actividad del transporte por vía aérea les podría aportar.

La tarea de preparar textos internacionales sólo sería posible si se contaba con un órgano reconocido por diversos países, con la participación de abogados con la experiencia necesaria para adelantar en tan importante encomienda, dentro

de un marco aceptado por las naciones.

El gobierno francés en el marco de la Conferencia de Paz de enero de 1919, propuso y obtuvo el apoyo de otros Estados, para constituir la **comisión aeronáutica** que se reunió por primera vez el 6 de marzo de ese año, participando en ella: Bélgica, Brasil, Cuba, Estados Unidos, Francia, Grecia, el Imperio Británico, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos y Rumania³¹ la principal tarea de la Comisión fue la preparación del texto de un Convenio y sus Anexos.

La Comisión quedó regida por los siguientes principios:

- A. Soberanía plena y absoluta de los Estados sobre el espacio situado sobre sus territorios y aguas territoriales (derecho de exclusión de aeronaves extranjeras)
 - a. Supeditado a la Soberanía: el reconocimiento de la conveniencia de que la navegación aérea internacional goce de mayor libertad, siempre que ésta sea compatible con la seguridad del Estado que sobrevuela;
 - b. Cumplimiento de los reglamentos nacionales que sean razonables relativos a la admisión de aeronaves de los Estados Contratantes;
 - c. Reconocimiento del principio de no discriminación por motivo de la nacionalidad, en la aplicación de los reglamentos.

- B. Derecho de todo Estado a imponer su jurisdicción sobre el espacio aéreo situado por encima de su territorio y aguas territoriales:
 - a. Toda aeronave tendrá solo la nacionalidad del Estado en donde esté inscrita (en un registro aeronáutico nacional).
 - b. Reconocimiento mutuo de los certificados (aeronavegabilidad) y licencias (de radio) otorgados por los Estados Contratantes a las aeronaves

³¹ FREER, Duane W. *Serie Especial 1*. Boletín OACI, Mayo 1986, p. 45.

- c. Reconocimiento mutuo, de los certificados y licencias otorgados por los Estados Contratantes a los tripulantes y demás personal a cargo de la aeronave (mantenimiento).
- d. Aplicación de reglamentos internacionales del aire: señales, luces, prevención de colisiones, aterrizaje y movimiento de aeronaves en tierra.
- e. Reconocimiento del principio de trato especial para las aeronaves militares, navales y de Estado.
- f. Reconocimiento del tránsito del tráfico internacional entre dos puntos situados fuera del territorio del Estado sobrevolado, sin aterrizar. El Estado sobrevolado podrá obligar al aterrizaje forzoso de cualquier aeronave, en cualquier momento. El Estado puede reservarse el derecho de su propio tráfico comercial interno (cabotaje).
- g. Reconocimiento del derecho de utilizar, por parte de las aeronaves, de todos los aeródromos públicos.
- h. Reconocimiento de la necesidad de crear una Comisión Internacional Aeronáutica permanente.
- i. Reconocimiento de la obligación por parte de cada Estado Contratante de hacer efectivas las disposiciones de la Convención incorporándolas a sus propias legislaciones.

La Comisión constituyó tres subcomisiones que actuaron sobre las bases mencionadas, para los siguientes propósitos:

- a. Subcomisión jurídica, que debía redactar el texto de la Convención y el Anexo H que tenía que ver con las Aduanas.
- b. Subcomisión técnica tuvo a su cargo la redacción de los siguientes Anexos:
 - o Anexo A: marcas de las aeronaves y distintivos de llamada

- Anexo B: certificados de aeronavegabilidad
- Anexo C: libros de vuelo
- Anexo D: reglas para luces y señales para el tráfico aéreo
- Anexo E: requisitos para los certificados y licencias de pilotos y navegantes
- Anexo F: mapas aeronáuticos y señales en tierra
- Anexo G: recopilación y difusión de la información aeronáutica

Los textos se presentaron al Consejo Supremo de la Conferencia de Paz y se adoptaron el 13 de octubre de 1919, convirtiéndose en el **primer tratado aeronáutico: la Convención para la reglamentación de la Navegación Aérea** que da origen al primer organismo internacional especializado en aviación: **la Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA)**, precursora de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). México no fue parte de este tratado.

La CINA contó con una Secretaría General que tuvo a su cargo la distribución de información especializada, entre otros: un Boletín de información semanal que constaba de cinco partes: convenciones, leyes y reglamentaciones; un registro de aeronaves; listas de licencias expedidas; información general sobre tráfico aéreo y estadísticas de tráfico aéreo; asimismo elaboró y publicó mapas aeronáuticos básicos “que se distribuyeron entre los Estados y se vendieron al público”.³² Por su parte, el Consejo Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aeronáuticos (CITEJA) que congregó a abogados internacionalistas de distintos países fue responsable de la elaboración de los textos de los tratados que fueron discutidos y adoptados en diversas conferencias de derecho internacional.³³

³² FREER, Duane W. Director de Navegación Aérea de la OACI. Serie Especial 3.Boletín OACI, Mayo 1986. p. 46.

³³ Particularmente los textos del Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas a transporte aéreo internacional, Varsovia 1929; Convenio sobre embargo preventivo de aeronaves, Roma 1933; Convenio referente a la unificación de ciertas reglas relativas a los daños causados por las aeronaves a terceros en la superficie, Roma 1933; Convenio sobre asistencia y salvamento de aeronaves y por aeronaves en el mar, Bruselas 1938; Convenio sobre el reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves, Ginebra 1948. Este último fue adoptado ya en el seno de la OACI, pero el texto fue adelantado por el CITEJA y trasladado luego al Comité Jurídico de OACI.

Resulta claro que uno de los puntos centrales de preocupación fue el relativo a **la responsabilidad del transportista**, la que debía quedar debidamente definida para permitir su tratamiento equitativo y estandarizado, por tratarse del transporte de personas y mercancías de distinto origen, destino y nacionalidad (responsabilidad contractual por derivarse de una relación contractual).

De igual manera, se hizo evidente la conveniencia de definir el régimen de responsabilidad civil que comprendiera los daños a terceros en superficie, que pudieran derivar directamente de la operación de las aeronaves (responsabilidad extra-contractual, ya que no hay vínculo entre el tercero y el transportista sino hasta que se ocasiona el daño).

Por otra parte, los Estados trataron de unificar, por la vía de la simplificación, los trámites de despacho y admisión de mercancías, así como de entrada y salida de personas en sus respectivos territorios, el programa de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional se adoptó desde muy temprano, en beneficio del usuario de ese servicio que trascendía idiomas y fronteras.

La CINA suspendió sus reuniones en 1939, por motivo de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente a ella, fue sustituida en sus labores por la OACI misma que continúa con aquella tarea principal: la elaboración de la norma aeronáutica internacional con el fin de estandarizar la actividad y propiciar la seguridad de las operaciones de aeronaves en todas las latitudes (SEGURIDAD OPERACIONAL: *SAFETY*). Los órganos principales de la CINA fueron también relevados en sus funciones por los de la OACI y en la actualidad, la Comisión de Aeronavegación continúa elaborando norma internacional y el Comité Jurídico continúa emitiendo los proyectos de tratados.

2. La Organización de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales

La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945,³⁴ entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

Como muchos otros, este tratado es constitutivo y creó el organismo internacional que sería rector de las relaciones entre las Naciones libres y soberanas: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Sus principios para conducir la conducta internacional de los Estados:

- A. Prohibición de la guerra;
- B. Solución pacífica de las disputas Internacionales;
- C. Regulación de los armamentos;
- D. Gobierno de territorios bajo fideicomiso;
- E. Fomento de la cooperación entre las naciones en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario.

Dichos principios son aplicables para todos y cada uno de los organismos internacionales de la ONU.

En materia de aviación civil internacional, se creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en el texto del Convenio sobre aviación civil internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

Con fundamento en los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, así como el 64 del Convenio de Chicago, el 13 de mayo de 1947³⁵ entró en vigor el Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización de Aviación Civil Internacional,³⁶ por el cuál la ONU reconoce a la OACI como su organismo especializado en materia de aviación civil.

³⁴ México estuvo presente en la Conferencia de San Francisco, California, Estados Unidos; y lo ratificó el 7 de noviembre de 1945. Publicado en el DOF del 17 de octubre de 1945.

³⁵ La Asamblea General de la ONU aprobó el Acuerdo el 14 de diciembre de 1946, en tanto que la Primera Asamblea General de la OACI, lo hizo el 13 de mayo de 1947. El texto del Protocolo que contiene los antecedentes así como dos ejemplares en original cuyo texto fue redactado tanto en inglés y francés, de igual valor, para quedar en los archivos de la ONU y de la OACI, se firmó el 1 de octubre de 1947, por el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Trygve Lie y por la OACI el Presidente del Consejo Permanente, Sr. Edward Warner.

³⁶ Documento OACI 7970.

La OACI cuenta también con un *modus vivendi* concertado con la Organización Meteorológica Mundial (OMM), que fue aprobado por el Consejo de OACI el 23 de octubre de 1953 y por el Comité Ejecutivo de la OMM el 21 de mayo del mismo año, entrando en vigor el 1 de enero de 1954. El objeto de dicho Acuerdo es el de *“dejar constancia del entendimiento a que han llegado ambas Organizaciones para delinear sus respectivas esferas de actividad en el campo de la meteorología aeronáutica; para establecer una base de colaboración mutua, cuando ésta sea necesaria; para orientar acerca de la manera en que deben llevarse a cabo las reuniones de los organismos representativos y de las Secretarías de ambas Organizaciones, y así facilitar la realización de los objetivos expuestos”*³⁷.

La OACI también sostiene estrechos vínculos con otros organismos de la ONU, particularmente: la Organización Mundial de la Salud (OMS); la Unión Postal Universal (UPU); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Mundial de Turismo (OMT), en asuntos que involucran a la aviación civil con sus respectivas competencias.

3. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional

A. La Conferencia Diplomática

Hacia la terminación de la Segunda Guerra Mundial, los líderes de los gobiernos de los Estados Unidos, del Reino Unido y de Rusia,³⁸ coincidieron en la importancia de convocar a una Conferencia Internacional para establecer las bases de operación del transporte aéreo internacional, que sería una herramienta de paz, reconstrucción y progreso de las naciones, una vez superada y concluida la guerra. Las invitaciones se remitieron a *tres categorías*

³⁷ Doc. OACI 7474/2. Modus Operandi concertado entre la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Meteorológica Mundial. Enero 1963.

³⁸ Theodore Roosevelt, Sir. Winston Churchill y Joseph Stalin.

de Estados:³⁹

- A todos los miembros de las Naciones Unidas⁴⁰
- A los países asociados con las Naciones Unidas durante la segunda guerra mundial
- A los países europeos y asiáticos neutrales

Las naciones asistentes a la Conferencia Diplomática fueron:

Afganistán	Ecuador	Irán	Paraguay
Arabia Saudita	Egipto	Iraq	Perú
Australia	El Salvador	Irlanda	Polonia
Bélgica	España	Islandia	Portugal
Bolivia	Etiopía	Libano	Siria
Brasil	Filipinas	Liberia	República Dominicana
Canadá	Francia	Luxemburgo	Sudáfrica
Colombia	Gran Bretaña	México	Suecia
Costa Rica	Grecia	Nicaragua	Suiza
Cuba	Guatemala	Noruega	Turquía
Checoslovaquia	Haití	Nueva Zelanda	Uruguay
Chile	Honduras	Países Bajos	Venezuela
China	India	Panamá	

La delegación soviética no participó debido a que en su viaje hacia Chicago fueron informados que a la Conferencia asistirían algunos países que habían observado una posición política inamistosa hacia ellos.⁴¹

La Conferencia dio inicio el 1° de noviembre de 1944, fue presidida por el Secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos, Sr. Adolph A. Berle Jr., quien llegó encabezando la delegación norteamericana.

Se manifestaron posturas divergentes y aun opuestas, que resulta interesante rescatar:

a. Australia y Nueva Zelanda se pronunciaron por la propiedad y explotación internacional de los servicios aéreos civiles en las rutas troncales del mundo.

◆ La Conferencia rechazó esta propuesta que *daba un excesivo control*

³⁹ FREER, Duane W. Director de Navegación Aérea de la OACI. Serie Especial 6. BOLETIN OACI, Agosto de 1986, p. 22.

⁴⁰ *Idem.* Con respecto al nombre de Naciones Unidas, el autor señala que “se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial para referirse a los países aliados que se oponían a las llamadas potencias del Eje. La expresión se utilizó a partir de 1942.”

⁴¹ *Íbidem*, p. 23.

*internacional de los servicios aéreos.*⁴²

- b. Canadá proponía la creación de una autoridad internacional con atribuciones para asignar rutas, examinar tarifas y determinar las frecuencias de las operaciones de transporte aéreo.
 - ◆ Dichas facultades quedarían determinadas por la Conferencia, para limitar el ejercicio de dicha autoridad.
- c. El Reino Unido por su parte, consideraba que la autoridad internacional debería disponer de un poder más amplio y discrecional: asignaría rutas, fijaría tarifas y determinaría las frecuencias sin prescripción ni fórmula alguna preestablecida.
 - ◆ Una autoridad internacional vigorosa, con controles económicos rígidos sobre el servicio mundial, equivalente al ejercitado por la Junta de Aeronáutica Civil de los Estados Unidos sobre su aviación nacional.⁴³
 - ◆ Ejercería poder y control sobre el desarrollo del transporte aéreo civil internacional.
- d. Estados Unidos⁴⁴ propuso una autoridad internacional muy limitada: sancionaría las normas técnicas; pero en materia de rutas, tarifas y frecuencias de los servicios aéreos, solo podría llevar a cabo estudios y brindar asesorías o consultas.
 - ◆ Esta postura favorecía la libre empresa y apuntaba a crear un ambiente de competencia libre o de “cielos abiertos”.⁴⁵

La Conferencia se distinguió por haber sido el aspecto económico de los servicios aéreos, el principal tema a discusión, a diferencia de lo ocurrido en las conferencias precedentes: París 1919 y La Habana de 1928, que consideraron que ese tema pertenecía al ámbito de convenios bilaterales. Al final, se

⁴² *Íbidem*, p. 24

⁴³ *Ídem*.

⁴⁴ Como parte de la delegación norteamericana, participaban representantes de *Pan American Airways*.

⁴⁵ Se impulsaba la noción de “un espacio aéreo del mundo libre con una limitada reglamentación y una competencia controlada”

alcanzaron los dos objetivos básicos:

- Facilitar la inauguración de las operaciones del transporte aéreo internacional, una vez concluida la situación militar mundial;
- Promover el desarrollo ordenado y seguro de la aviación civil internacional.

B. El Acta Final

La Convención de Chicago, concluyó el 7 de diciembre de 1944, luego de cinco semanas de deliberaciones. Se firmó el Acta Final que recogió los siguientes textos:

- a. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)
- b. Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional (su objetivo fue el establecer un mecanismo de transición para lo cual se creó la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional (OPACI), funcionó desde 6 de junio de 1945 al 4 de abril de 1947 (30 días después de haberse depositado el instrumento de ratificación número 26 del Convenio de Chicago)
- c. Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales
- d. Acuerdo sobre transporte aéreo internacional
- e. 12 Anexos técnicos que sirvieron como guía mientras el Consejo Permanente de la OACI pudo adoptarlos de manera oficial e individual, de acuerdo a lo señalado en el Convenio de Chicago
- f. Tipo uniforme de Acuerdo bilateral para el intercambio de rutas y servicios aéreos.

C. Beneficios del Convenio:

Los más importantes sin duda, son:

- a. Establece los principios generales de la aviación civil internacional y con ello:
- Garantiza un trato igual entre las naciones, eliminando con ello la discriminación.
 - Evita que las naciones establezcan de manera unilateral condiciones diferentes a la navegación aérea sobre sus territorios.
 - Compromete a las naciones a utilizar la aviación con fines comerciales y pacíficos.
 - Demanda que las naciones eviten en uso de la fuerza armada en contra de aeronaves civiles.
 - Demanda a las naciones a no utilizar la aviación civil para fines incompatibles con el tratado: la seguridad y la paz mundiales.
 - Solicita a los Estados no desperdiciar recursos y a controlar la competencia.
- b. Crea la Organización de Aviación Civil Internacional y con ello:
- Garantiza que el desarrollo tecnológico-aeronáutico, se equilibre para que todas las Naciones tengan acceso a él.
 - Provee un órgano que presta servicios importantes a la aviación mundial que no solo adopta las normas internacionales sino que cuenta con órganos integrados por expertos en las diversas áreas de conocimiento de la aviación civil: medicina, derecho, ingeniería, arquitectura, entre otras, que le permiten una visión y soluciones integrales para la problemática aérea.

- Coordina con la ONU las acciones necesarias para promover el desarrollo económico de naciones o regiones, en vías de desarrollo, utilizando el fondo del Programa de Desarrollo de la ONU y combinándolo con el fondo con el que cuenta para este fin.
 - Apoya a las naciones o regiones con la construcción de aeródromos que les permitan integrarse con la comunidad internacional y promover interrelaciones comerciales, sociales, políticas.
 - A través del Consejo Permanente provee a los Estados un medio de solución pacífica de controversias, ya que funciona como un tribunal de arbitraje especializado.
- c. Provee el marco organizacional para la estandarización reglamentaria y la adopción de convenios aeronáuticos:
- Quizás sea la principal asistencia que brinda a los Estados y en virtud de la cuál, la aviación civil se ha desarrollado sobre los mismos estándares normativos.
 - Mediante la norma internacional que expide la OACI y que es adoptada por los Estados, al incorporarla a su reglamentación nacional, es posible garantizar que el personal técnico aeronáutico de vuelo o de tierra, conoce y cumple las mismas reglas para la obtención de licencias y certificados de capacidad; que las aeronaves, sin importar el país en donde están matriculadas o son operadas, mantienen la calidad de aeronavegables cumpliendo los mismos estándares; que los seguros de aviación internacional cubren las mismas cantidades por daños ocasionados a pasajeros, usuarios y sus bienes; que los terceros en superficie también están protegidos por los seguros, en caso de que una aeronave les ocasione daño.
 - Se ha creado un lenguaje aeronáutico especializado, haciendo posible la operación segura y regular de las aeronaves, facilitando los viajes por vía aérea, coordinando acciones entre autoridades nacionales y extranjeras

para evitar los actos de interferencia ilícita.

d. Privilegia la cooperación internacional para garantizar el desarrollo seguro y ordenado de los servicios de transporte aéreo internacional:

- El Acta Final del Convenio de Chicago, incluye un modelo de Convenio-tipo, para facilitar las negociaciones bilaterales.
- Se incluyen además dos tratados adicionales: el Acuerdo de Tránsito Aéreo Internacional conocido como de las “dos libertades” necesarias para garantizar la seguridad de las aeronaves en vuelo y el Acuerdo de Transporte Aéreo Internacional de las “cinco libertades”, las dos operacionales y tres adicionales que se conocen como libertades comerciales y que se otorgan sobre la base de reciprocidad para desarrollar los servicios regulares de transporte aéreo.
- Entre ambos describen las denominadas: “libertades del aire” o “derechos de tráfico”, que han sido utilizadas por los Estados en sus negociaciones bilaterales, para el establecimiento de rutas y condiciones de operación, quedando definidas de la siguiente manera:

Libertades operacionales:	Privilegio que otorga un Estado:
Primera libertad: (sobrevuelo)	a las aeronaves de los demás Estados Partes, de sobrevolar su territorio para fines pacíficos
Segunda libertad: (parada-técnica)	a las aeronaves de los demás Estados Partes, a realizar aterrizajes en cualquiera de sus aeropuertos, en casos de emergencia, sin llevar a cabo el desembarco de personas o bienes
Libertades comerciales:	Privilegio que otorga un Estado al otro
Tercera libertad:	Para desembarcar en su territorio, tráfico proveniente del territorio de

	nacionalidad de la aerolínea
Cuarta libertad:	Para embarcar en su territorio, tráfico con destino al territorio de nacionalidad de la aerolínea
Quinta libertad:	Para embarcar y desembarcar en su territorio, tráfico con destino al territorio de un tercer país distinto de la nacionalidad de la aerolínea

Cabe señalar que, las anteriores definiciones han facilitado a los Estados la negociación bilateral y regional.

4. Las normas y métodos recomendados internacionales. Anexos⁴⁶

Durante la celebración de la Conferencia de Chicago, se crearon subcomités técnicos a los que se les encomendó la tarea de revisar los textos que contenían regulaciones internacionales de carácter técnico, aplicables a la navegación aérea, derivadas del Convenio de París de 1919 y expedidas por la CINA.

Al término de la Conferencia, los subcomités presentaron 12 textos o Anexos que reunían, de manera provisional, las regulaciones aeronáuticas. Durante el período de existencia de la OPACI (1944-1947), se determinó como una tarea prioritaria del Consejo, la elaboración final de los 12 Anexos que contenían la norma internacional aeronáutica. Para 1948, ya se habían adoptado 6 Anexos expedidos por el Primer Consejo de la OACI.

El proceso de adopción de los Anexos y sus contenidos, se describe en el artículo 37 del Convenio de Chicago, en tanto que el artículo 38 reconoce el derecho de los Estados de apartarse de su aplicación, señalándoles la obligación de notificar las diferencias entre su reglamentación nacional y la norma internacional contenida en un *Anexo*, en un plazo comprendido dentro de

⁴⁶ En inglés se denominan: *STANDARD AND RECOMMENDED PRACTICES: SARPS*

los sesenta días siguientes a la notificación que haga el Consejo de su adopción. Si el Estado no notifica, se entenderá que acepta apegarse en su totalidad a las normas internacionales vigentes, y en caso de un incidente o accidente podría comprometerlo por no haber notificado a tiempo que sus procedimientos diferían de la norma mundial.

A diferencia de los *Anexos* señalados en la Convención sobre los Tratados, Ginebra de 1969, los que recogen normas y métodos recomendados, no siguen el proceso señalado por el artículo 133 Constitucional, en cuanto a que no son adoptados en Conferencia Internacional, no son aprobados por el Senado, no están sujetos al ratificación, adhesión o aceptación por parte de los Estados, y no son publicados en el Diario Oficial de la Federación, en el caso de México.

Para ser aplicables y exigibles **deben ser**⁴⁷ incorporados al derecho positivo conforme a los procedimientos que marquen las leyes de cada país. Para México, deben ser adoptados como Ley, Reglamento o Norma Oficial Mexicana, o modificación a cualquiera de esos instrumentos, y serán exigibles cuando dichas modificaciones hayan sido publicadas en el DOF.

Actualmente se cuenta con 18 Anexos, que recogen por materia específica las normas internacionales aplicables. A continuación se presenta un Cuadro con su denominación y una breve explicación de su contenido.

Nombre del Anexo	Contenido
<p>Anexo 1 Licencias al personal.</p> <p>Adoptado por el Consejo el 14 de abril de 1948, aplicables desde el 15 de septiembre del mismo año. Ha sido actualizado mediante 167 enmiendas y la última versión se publicó en Julio de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos de capacitación y adiestramiento • Normas médicas • Clasificación y naturaleza de las licencias
<p>Anexo 2 Reglamento del Aire</p> <p>Adoptado por el Consejo el 15 de abril de 1948,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas generales, de vuelo visual y de vuelo por instrumentos • Plan de vuelo • Servicios de control de tránsito

⁴⁷ En el Preámbulo de los propios Anexos, se incorpora un apartado bajo el nombre: Medidas que ha de tomar los Estados contratantes, siendo una de ellas la correspondiente al *“Uso del texto del Anexo en los reglamentos nacionales”*.

<p>aplicables desde el 15 de septiembre del mismo año. Enmienda 39 publicada en noviembre del 2006.</p>	<p>aéreo, de asesoramiento de tránsito aéreo y de información de vuelo</p>
<p>Anexo 3 Servicio meteorológico para la navegación aérea internacional</p> <p>Adoptado por el Consejo el 16 de abril de 1948, aplicables desde el 15 de septiembre del mismo año. 73 enmiendas última versión publicada en julio del 2004.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones y servicios de telecomunicaciones para proporcionar información a los servicios de tránsito aéreo y búsqueda y salvamento • Informes de pronóstico de aeródromo: viento en la superficie, visibilidad, tiempo y nubes
<p>Anexo 4 Cartas aeronáuticas</p> <p>Adoptado por el Consejo el 16 de abril de 1948, aplicables desde el 1 de marzo de 1949. 53 enmiendas última versión publicada en julio del 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De distintos tipos planificación y navegación visual; radionavegación; área terminal; aproximación por instrumentos; de aterrizaje; de aeródromo; de obstáculos de aeródromo.
<p>Anexo 5 Unidades de medida que se han de emplear en las comunicaciones aire-tierra; vuelo y tierra</p> <p>Adoptado por el Consejo el 15 de septiembre de 1948, aplicables desde el 1 de enero de 1949. 16 enmiendas última versión publicada en julio del 1979.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se implanta en 1979, el Sistema internacional de unidades: SI
<p>Anexo 6 Operación de aeronaves.</p> <p>Adoptado por el Consejo el 10 de diciembre de 1948, aplicables desde el 15 de julio de 1949. A consecuencia de 152 enmiendas, el Anexo se dividió en tres partes. La Parte I, lleva 30 enmiendas y su última versión es de julio de 2001; la Parte II, lleva 25 enmiendas siendo su última edición de julio de 1998 y la Parte III, con 11 enmiendas en su quinta edición se publicó en julio de 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Parte I: Transporte aéreo comercial internacional • Parte II: Aviación general • Parte III: Operación de helicópteros <ul style="list-style-type: none"> ○ preparación del vuelo ○ períodos de descanso ○ límites operacionales
<p>Anexo 7 Marcas de nacionalidad y matrícula</p> <p>Adoptado por el Consejo el 8 de febrero de 1949, aplicables desde el 1 de julio de 1949. 5 enmiendas quinta edición publicada en julio del 2003.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • definición de aeronave y clasificación • elección y registro de las marcas de nacionalidad (UIT) • Modelo de certificado de matrícula
<p>Anexo 8 Aeronavegabilidad</p> <p>Adoptado por el Consejo el 1 de marzo de 1949, aplicables desde ese mismo año.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Parte I: Definiciones • Parte II: Procedimientos administrativos para su expedición • Parte III: exigencias técnicas para la certificación de los nuevos modelos

<p>100 enmiendas, la octava edición publicada en abril del 2005.</p>	<p>de avión. o Manual Técnico de Aeronavegabilidad</p>
<p>Anexo 9 Facilitación Adoptado por el Consejo el 25 de marzo de 1949, aplicables desde septiembre de ese mismo año. 18 enmiendas, la undécima edición publicada en julio del 2002.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar al usuario los trámites en los dos extremos del viaje: aduana, migración y sanidad • Creación de Comisiones Nacionales de Facilitación <ul style="list-style-type: none"> o Programa FAL
<p>Anexo 10 Telecomunicaciones Aeronáuticas Adoptado por el Consejo el 30 de mayo de 1949, aplicables desde 1 de marzo de 1950. En marzo de 1995 se estructuró en cinco volúmenes. 81 enmiendas, la sexta edición publicada en julio del 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volumen I. Radioayudas para la navegación • Volumen II. Procedimientos de comunicaciones • Volumen III. Sistemas de comunicaciones • Volumen IV. Sistema de radar de vigilancia y sistema anticollisión • Volumen V. Utilización de radiofrecuencias aeronáuticas
<p>Anexo 11 Servicio de tránsito aéreo Adoptado por el Consejo el 18 de mayo de 1950, aplicables desde el 1 de octubre de ese mismo año. 44 enmiendas, la decimotercera edición publicada en julio del 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • de vuelo y alerta • regiones de información de vuelo
<p>Anexo 12 Búsqueda y salvamento Adoptado por el Consejo el 25 de mayo de 1950, aplicables desde el 1 de diciembre de ese mismo año. 17 enmiendas, la octava edición publicada en julio del 2004.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • organización y cooperación en las operaciones SAR • medidas preparatorias para el funcionamiento de los servicios SAR en caso de emergencias: <ul style="list-style-type: none"> o Cooperación entre Estados
<p>Anexo 13 Investigación de accidentes de aviación Adoptado por el Consejo el 11 de abril de 1951, aplicables desde ese mismo año. 11 enmiendas, la novena edición publicada en julio del 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación de accidentes • Reportes preliminar y final • Medidas preventivas
<p>Anexo 14 Aeródromos Adoptado por el Consejo el 29 de mayo de 1951, aplicables desde el 1 de noviembre de ese mismo año. A partir de 1990 se publicó en dos volúmenes. Desde esa fecha hasta hoy se han adoptado 9 enmiendas, la cuarta edición publicada en julio del 2004 para el Volumen I en tanto que el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volumen I. Diseño y operaciones de aeródromo • Volumen II. Helipuertos

<p>Volumen II , ha sido publicado en su segunda edición en julio de 1995 con solo tres enmiendas.</p>	
<p>Anexo 15 Servicios de Información Aeronáutica</p> <p>Adoptado por el Consejo el 15 de mayo de 1953, aplicables desde el 1 de septiembre de ese mismo año. 33 enmiendas, la duodécima edición publicada en julio del 2004.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de información aeronáutica (AIS) • NOTAM (NOTices To AirMen) • PIA (AIP): Publicación de Información Aeronáutica: • Generalidades (GEN) • Aeródromos (AGA) • Comunicaciones (COM) • Meteorología (MET) • Reglamento del Aire (RAC) • Facilitación (FAL) <ul style="list-style-type: none"> ○ Búsqueda y Salvamento (SAR) ○ Cartas Aeronáuticas (MAP)
<p>Anexo 16: Protección del ambiente</p> <p>Adoptado por el Consejo el 2 de abril de 1971, aplicable desde agosto de ese mismo año. En 1981 se dividió en dos volúmenes: I. Ruido de las aeronaves y II. Protección del Medio Ambiente. El Volumen I en su cuarta edición fue publicado en julio de 2006 y cuenta con 8 enmiendas. El Volumen II en su segunda edición fue publicado en julio de 1993 y cuenta con 5 enmiendas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Parte I: ruido <ul style="list-style-type: none"> ○ medición del ruido ○ límites de ruido aceptables ○ certificado de homologación • Parte II: emisiones de los motores <ul style="list-style-type: none"> ○ Purga de combustibles ○ Certificación de las emisiones
<p>Anexo 17: Seguridad</p> <p>Adoptado por el Consejo el 22 de marzo de 1974, aplicables desde agosto de ese mismo año. 10 enmiendas, la duodécima edición publicada en abril del 2002, la última adoptada el 7 de diciembre de 2001 y en vigor desde el 1 5 de abril de 2002, para responder a los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para prevenir actos de interferencia ilícita <ul style="list-style-type: none"> ○ Manual de Seguridad • Comités Nacionales de Seguridad Aeroportuaria <ul style="list-style-type: none"> ○ Programa de Seguridad
<p>Anexo 18: Transporte sin riesgo de mercancías peligrosas por vía aérea</p> <p>Adoptado el 26 de julio de 1981, aplicables desde enero de 1983. 8 enmiendas, la tercera edición publicada en julio del 2001. A diferencia de los demás, este Anexo no fue adoptado por el Consejo, el texto fue elaborado por la Comisión de Aeronavegación siguiendo las recomendaciones del Comité de expertos de las Naciones Unidas en transporte de Mercancías peligrosas y en el Reglamento para el transporte sin riesgos de materiales radiactivos del Organismo Internacional de Energía Atómica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación • Instrucciones técnicas

En su conjunto, los 18 Anexos contienen el marco reglamentario en el que debe conducirse la aviación civil internacional; para garantizar su observancia, se conforman tres programas fundamentales:

- A. SEGURIDAD OPERACIONAL (*SAFETY*)
- B. PROTECCION DE LA AVIACION CIVIL (*SECURITY*)
- C. FACILITACION

El Anexo 7 establece la bases de control administrativo internacional sobre las aeronaves al referirse al establecimiento de un Registro Nacional Aeronáutico y señalar las condiciones para el otorgamiento de las marcas de nacionalidad y matrícula por parte de los Estados, lo que permite la aplicación de los tratados relativos a los derechos reales sobre las aeronaves y responsabilidad civil, entre otros, que se relacionan con la matrícula de las aeronaves.

El material que se reúne para elaborar una norma internacional, permite a la OACI publicar textos de orientación y manuales complementarios a los *Anexos*, que facilitan a los Estados la labor de reglamentar y conservar la estandarización que beneficia la SEGURIDAD OPERACIONAL.

Para garantizar la aplicación de la norma aeronáutica internacional, la OACI encabeza la estructura organizacional a la que se integran los Estados a través de sus autoridades aeronáuticas, en el caso de México, a través de la SCT y la DGAC. La organización de la autoridad aeronáutica, para ser eficaz y facilitar la coordinación de los programas, debe identificar las áreas responsables de las diversas tareas.

5. Otros convenios aeronáuticos

Como se mencionó anteriormente, la aviación civil crea diversas relaciones las cuales llamaron la atención de los Estados que decidieron crear el

marco jurídico que las definiera y rigiera de manera uniforme. Así se han venido adoptando tratados relacionados con los siguientes conceptos:

- A. La responsabilidad civil del transportista: contractual y extra-contractual.
- B. Derechos reales sobre aeronaves.
- C. Protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita.

Con el fin de facilitar su comprensión, a continuación mencionaremos la evolución de cada concepto y nos referiremos a los tratados y sus protocolos de enmienda.

A. La responsabilidad civil del transportista aéreo

a) La responsabilidad contractual: el sistema Varsovia

En su etapa inicial, el transporte aéreo internacional requirió establecer un marco jurídico unificado para atender la responsabilidad civil del transportista, ya fuera contractual: derivada del contrato de transporte o extra-contractual: daños a terceros en superficie.

Debido a la complejidad de la materia, se fueron adoptando tratados complementarios o modificatorios para abarcar de la manera mas completa posible, todas las causas de responsabilidad contractual; al conjunto de tratados se le conoció como “Sistema Varsovia” por haberse firmado el primero de ellos en esa ciudad, el año de 1929. Luego de décadas de revisiones y textos refundidos, se firmó, en la ciudad de Montreal, Canadá, el **Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, Montreal (28 de mayo 1999)**, que sustituye al Sistema de Varsovia, para aquellos Estados que lo ratifiquen, se adhieran o acepten el nuevo convenio.

Muchos Estados continúan aplicando todos o algunos de los anteriores tratados por lo que sigue siendo compleja la unificación de criterios, procedimientos y los

montos de indemnización.

"SISTEMA VARSOVIA"
Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, Varsovia, Polonia. 12 de octubre de 1929.
Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional de Varsovia, 1929. La Haya, Reino de los Países Bajos, el 28 de septiembre de 1955.
Convenio complementario del Convenio de Varsovia, para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual. Guadalajara, México 18 de septiembre de 1961.
Protocolo que modifica el Convenio de Varsovia modificado por el Protocolo de La Haya. Guatemala, Guatemala el 8 de marzo de 1971.
Protocolos Adicionales 1, 2 y 3 que modifican el Convenio de Varsovia (1929), sus Protocolos de enmienda (La Haya 1955) y (Guatemala 1961). Montreal 25 de septiembre de 1975.
Protocolo Número 4, que modifica el Convenio de Varsovia, Montreal 25 de septiembre de 1975.

El Protocolo firmado en Guatemala no entró en vigor, pues no obtuvo el número de ratificaciones necesario. México no lo firmó. Por lo mismo, el Protocolo 3 de Montreal, que lo modificaba, tampoco entró en vigor y México tampoco lo ratificó.⁴⁸

Es importante reconocer que los principales méritos del nuevo Convenio son:

- i. Haber culminado la labor de refundición de los textos del Sistema Varsovia, integrándolos en un solo instrumento.
- ii. Haber tenido la visión de modernizar los textos, incorporando nuevos elementos como el **régimen dual de responsabilidad civil**;⁴⁹ **la quinta jurisdicción**;⁵⁰ **los adelantos de pagos**⁵¹ y **la revisión de los límites**

⁴⁸ Ratificó los tratados en la siguientes fechas: Varsovia 12 de octubre 1929, La Haya 28 septiembre 1955, Guadalajara 18 septiembre 1961, Protocolos de Montreal 1 y 2 y el Protocolo de Montreal 25 septiembre 1975; y el Convenio de Montreal de 20 de mayo 1999.

⁴⁹ Artículo 21 del Convenio.

⁵⁰ Artículo 33 del Convenio.

cada cinco años⁵² contemplada para actualizar las cantidades considerando la tasa de inflación.

- iii. Contemplar la sustitución de los documentos del transporte por **documentos electrónicos** a los que se les reconoce validez subsistiendo la obligación de entregar, a petición de parte, un elemento material.
- iv. Haber definido que el régimen de responsabilidad se basa en la remuneración y no en la penalización del transportista.
- v. Reconocer la necesidad de que los principios contenidos en el Convenio y que fueron ampliamente aceptados, deben ser incorporados en las legislaciones nacionales para configurar un régimen único, armonizado que garantice la aplicación uniforme de los elementos reconocidos, disminuyendo la posibilidad de trato discriminatorio a los usuarios del servicio, por una limitada y anticuada legislación nacional.
- vi. Haber alcanzado un considerable reconocimiento en el sentido de que el transporte aéreo ha evolucionado y se encuentra en una etapa de competencia que lo fortalece y le permite tratar con mayor equidad al consumidor.

b) La responsabilidad extracontractual. Convenio de Roma.

De manera complementaria a la responsabilidad del transportista derivada del contrato de transporte, los Estados reconocieron que las aeronaves pueden provocar daños a personas que se encuentren en superficie, dichos daños podrían provenir del simple paso de la aeronave, de cosas que se desprendan de la aeronave o que tiren de ella (echazón) de manera intencional pero no ilegal, o por ruido y contaminación. Esta responsabilidad objetiva y extracontractual se relaciona directamente con el paso de aeronaves operadas por aerolíneas extranjeras y que causen daños a personas o sus bienes ubicados en país distinto de la nacionalidad de dicho operador.

Para proteger tales derechos, se firmó el *“Convenio para la unificación de ciertas*

⁵¹ Artículo 28 del Convenio.

⁵² Artículo 24 del Convenio.

reglas relativas a los daños causados por las aeronaves a terceros en superficie”, en la ciudad de Roma el 7 de octubre de 1952.⁵³

México firmó el texto del convenio, sin embargo el Senado encontró una diferencia importante con respecto a la Ley de Seguros y debido a que dicho convenio no admitía reservas, no lo ratificó.

En 1978, se firmó un Protocolo de enmienda, en la ciudad de Montreal, Canadá, pero en virtud de subsistir la diferencia con la legislación nacional, México no forma parte de este Convenio ni de su Protocolo.

En la actualidad se está revisando el texto para ampliar el concepto de responsabilidad por daños a terceros, luego de los atentados del 11 de septiembre del año 2000.

B. Derechos reales sobre las aeronaves: Convenio de Ginebra

Con el fin de establecer compromisos entre los Estados para garantizar el derecho de propiedad, posesión y gravámenes sobre las aeronaves, los Estados firmaron el “*Convenio sobre el reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves*”, en la ciudad de Ginebra el 19 de junio de 1948.

Este tratado contiene una cláusula de *Reservas* y el Senado de la República consideró pertinente que el documento de ratificación incluyera la siguiente:

Reserva:

“El Gobierno de México se reserva de manera expresa los derechos que le competen para dar a los créditos fiscales y a los que provengan de prestaciones por concepto de contratos de trabajo, las preferencias que sobre los demás créditos otorgan a aquellos las leyes mexicanas; en consecuencia, las prelación a que se refiere el Convenio, quedarán suspendidas dentro del territorio nacional, a las que de acuerdo con las leyes de México les correspondan en relación con los créditos fiscales y los que provengan de contratos de trabajo.”

Un problema práctico que se deriva entre el arrendador y el arrendatario es la

⁵³ Este sustituyó al Convenio del mismo nombre de 1933.

dificultad de recuperar la aeronave cuando el arrendatario incumple las condiciones del contrato, por lo que a través de la UNIDROIT⁵⁴, los Estados firmaron el Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil y el Protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico, mismo que fue aceptado por México que emitió las declaraciones que se publicaron en el DOF de 4 de abril de 2007, en relación con el procedimiento que seguirá México para la aplicación del Convenio.

C. Delitos aeronáuticos: Sistema Tokio

En los años sesenta, la aviación civil se vio agredida por el terrorismo que la hizo blanco de ataques violentos, en los que muchas personas inocentes perdieron la vida o sufrieron daños físicos y psicológicos que les cambiaron la vida.

Con el fin de coordinar acciones que detuvieran esta ola de ataques dirigida a la población civil, los Estados, además de la pública condena, adoptaron una serie de tratados por medio de los cuales adquirieron compromisos específicos para proteger a la aviación civil contra **actos de interferencia ilícita**, describiendo nuevos tipos legales para ser adoptados por los Estados e incorporados a sus legislaciones penales, lo que podría servir para imponer sanciones severas a los delincuentes y desalentar la comisión de estos delitos.

Los Estados adoptaron también el Anexo 17 al Convenio de Chicago para establecer los procedimientos de revisión a pasajeros y equipajes antes de su embarco, establecer zonas estériles en los aeropuertos a los que solo se tuviera acceso una vez que las personas se sometieran a una revisión, que por regla general se efectúa por medio de arcos detectores y de rayos "X" que hoy en día forman parte de la rutina a que es sometido todo usuario del transporte aéreo.

El conjunto de estos tratados tiene como finalidad la PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL, conformada por: aeronaves, aeropuertos, instalaciones de

⁵⁴ Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, creado en 1926 como órgano auxiliar de la Liga de las Naciones, reconfigurado en 1940.

navegación aérea, así como los pasajeros y usuarios de aeropuertos: prestadores y proveedores de servicios, visitantes o acompañantes de los viajeros.

En el texto de estos tratados, los Estados reconocen la necesidad de contar con una **autoridad a bordo** de las aeronaves durante el tiempo de vuelo: “desde el momento en que se cierra la puerta para iniciar el movimiento de despegue, hasta el momento en que se abre nuevamente para el desembarco de los pasajeros, luego del *aterrizaje*” y se designa como tal, al **comandante de la aeronave**, quien tendrá la decisión de suspender un vuelo para desembarcar a una o más personas ya se trate de pasajeros o miembros de la tripulación que por su conducta pongan o puedan poner en riesgo la seguridad del vuelo; el comandante de la aeronave, hará del conocimiento de las autoridades del aeropuerto de desembarco y entrega de dicha o dichas personas, las razones que tuvo para desembarcarlas y entregará cualquier elemento de prueba que ayude a sancionarlo, según el grado de peligro que haya representado.

A diferencia del Sistema Varsovia, el Sistema Tokio no ha requerido ser refundido, ya que todos los tratados que lo conforman son complementarios y su cumplimiento no se presta a confusiones, por parte de los Estados.

Es importante destacar que la OACI continúa de manera permanente con el estudio de conductas que pueden poner en riesgo la seguridad del vuelo, muchas de las cuales devienen de los pasajeros, quienes al quebrantar el orden a bordo deben ser sancionados.

El catálogo de conductas disruptivas de los pasajeros queda encuadrado en los textos del conjunto de tratados, sin embargo, luego del 11 de septiembre de 2000 se ha considerado urgente revisar los textos para reforzar la seguridad a bordo, al grado de que algunos países como: Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña, han incorporado agentes armados a bordo, cuando el nivel de amenaza lo requiere.

<i>Sistema Tokio</i>
Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio, Japón. 14 de septiembre de 1963. Ratificado por México el 18 marzo de 1969
Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya, Países Bajos. 16 de diciembre de 1970. Ratificado por México el 19 julio de 1972
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Montreal, Canadá. 23 de septiembre de 1971. Ratificado por México el 12 de septiembre de 1974
Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, <i>complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de Montreal 23 de septiembre de 1971</i> .- Montreal, Canadá. 24 de abril 1988. Ratificado por México el 11 de octubre de 1990.
Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Montreal, Canadá. 1 de marzo de 1991. Ratificado por México el 9 de abril de 1992.

6. Objetivos de la reglamentación internacional.

El conjunto de tratados y normas internacionales en materia de aviación civil, son el resultado de la expresión doctrinal, política y técnica de todas las naciones que forman parte de la comunidad aeronáutica. Los principios, conceptos y lenguaje desarrollados forman el acervo tecnológico y jurídico de la actividad, de ahí que la OACI incite a los Estados miembros a adoptar, como parte viva de su legislación y reglamentación el contenido, los vocablos y conceptos consagrados en los tratados y los anexos técnicos aeronáuticos, creando con ello una disciplina autónoma de alta especialización que es el Derecho Aeronáutico.

También en el aspecto de política aérea, la OACI recuerda a los Estados sus compromisos en materia de soberanía, planeación y desarrollo para propiciar la modernización, el intercambio y la participación de su industria aérea, sobre la base de la reciprocidad y garantizando el otorgamiento de oportunidades justas e iguales para todas las aerolíneas internacionales participantes en los mercados aéreos, lo que obliga a eliminar criterios discriminatorios en cuanto a las facilidades que se brinden a sus operaciones.

En la práctica, los servicios internacionales deben cumplir con reglamentaciones diversas: la nacional (la del país de bandera); la general (la reglamentación OACI); la de cada país que sobrevuela o sirve y, ahora con mayor frecuencia, la regional (derivada de tratados de integración económica regional), pero sin distanciarse de los objetivos consagrados en el artículo 44 del Convenio de Chicago:

Artículo 44. Objetivos:

Los fines y objetivos de la Organización son desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, para:

- a) lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo;
- b) fomentar las técnicas de diseño y manejo de aeronaves para fines pacíficos;
- c) estimular el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional;
- d) satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;
- e) evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva;
- f) asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional;
- g) evitar discriminación entre Estados contratantes;
- h) promover la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional;
- i) promover, en general, el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos.

Analizaremos estos objetivos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3

Marco jurídico para el desarrollo de los servicios de transporte aéreo internacional

1. Tipo Uniforme de Convenio sobre Rutas Aéreas Provisionales

Como se hizo mención, la Conferencia de Chicago adoptó diversas Resoluciones y Recomendaciones, que se recogieron en 12 Anexos que a continuación se identifican por su contenido.

El primero y el decimosegundo Anexos, son de carácter general ya que en el primero, la Conferencia resuelve “*autorizar a la Secretaria General para preparar el Acta Final*” y que ésta “*contenga los textos definitivos de los instrumentos redactados por la Conferencia en sesión plenaria*”⁵⁵.

En el último de los Anexos, la Conferencia resuelve:

“ (1) *expresar su gratitud a Franklin D. Roosevelt, Presidente de los*

⁵⁵ Senado de la República. TRATADOS RATIFICADOS Y CONVENIOS EJECUTIVOS CELEBRADOS POR MEXICO. Tomo IX, pp. 237 y ss. México D.F., 1972.

Estados Unidos, por su iniciativa al convocar la presente Conferencia y por su preparación;

(2) expresar a su presidente, Adolf A. Berle, JR., su profundo reconocimiento por la forma admirable en que orientó la Conferencia y (3) expresar a los funcionarios y al personal de la Secretaría su agradecimiento por sus infatigables servicios y esfuerzos diligentes para contribuir al logro de los objetivos de la Conferencia.”

Los demás Anexos se refieren a:

Número de Anexo y Nombre	La Conferencia:
Anexo II Proyectos de Anexos Técnicos	Resuelve: Aceptar los proyectos y que los Estados los acepten para proseguir inmediatamente con su estudio; Que los Estados enviarían sus comentarios sobre los proyectos, antes del 1° de mayo de 1945; Que los Estados los aceptarían como procedimientos estandarizados harían lo posible por aplicarlos.
Anexo III Personal Técnico	Resuelve: La OPACI ⁵⁶ emplearía, lo más pronto posible, un grupo adecuado de personas peritos en los ramos de la ciencia y práctica de la aeronáutica, que debería informar a la OPACI sobre los problemas relativos a la formulación de normas internacionales y prácticas recomendadas y haría cualquier estudio que fomentara la seguridad y eficiencia del transporte aéreo internacional.
Anexo IV El Sistema Métrico	Resuelve: La OPACI debería proseguir con el estudio y, presentar recomendaciones, para la uniformidad de las cifras y sistemas de indicar las dimensiones y especificaciones a emplear en la navegación aérea internacional.
Anexo V Traspaso de títulos de propiedad de aeronaves	Recomienda: Que los Estados estudiaran la posibilidad de convocar una Conferencia Internacional sobre Derecho Internacional Privado Aéreo, con el fin de aprobar una convención internacional y que la conferencia deliberara sobre: el proyecto de convención sobre propiedad de aeronaves y registro aeronáutico elaborados y aprobados en 1931 por el Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos (CITEJA) ⁵⁷ .
Anexo VI Convención de Roma (29 de mayo de 1933) relativa al embargo precautorio de aeronaves ⁵⁸	Recomienda: Que los Estados consideraran la conveniencia de ratificarlo o adherirse a él.
Anexo VII Reanudación y coordinación de las sesiones del CITEJA	Recomienda: Que los gobiernos representados en la conferencia, consideraran la conveniencia de que el CITEJA reanudara sus

⁵⁶ OPACI: Organización Provisional de Aviación Civil Internacional.

⁵⁷ El texto mencionado, fue adoptado en 1958 en la ciudad de Ginebra, Suiza, como “Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves”.

⁵⁸ México no la firmó.

	<p>actividades, para lo cual se solicitaba que nombraran jurisconsultos que participaran en sus reuniones, que contribuyeran con los gastos que generaran sus trabajos y que el CITEJA coordinara sus labores con la OPACI y posteriormente con la OACI⁵⁹.</p>
<p>Anexo VIII Tipo uniforme de convenio sobre rutas aéreas provisionales</p>	<p>Recomienda:</p> <p>(1) Que cada Estado se comprometa a abstenerse de incluir en los convenios disposiciones específicas que concedan a cualquier otro Estado o aerolínea, derechos exclusivos respecto al tránsito, escalas con fines no comerciales y entrada comercial, así como concertar convenio alguno que excluya las aerolíneas de cualquier Estado, o discrimine entre ellas, y a poner fin a cualesquiera derechos exclusivos o discriminatorios ya existentes, tan pronto como dicha acción pueda adoptarse de conformidad con los convenios vigentes en el momento;</p> <p>(2) Que las cláusulas que se expresen en el proyecto de tipo uniforme de convenio⁶⁰ que a continuación se inserta, se consideren como cláusulas uniformes para ser incluidas en los convenios que se mencionan en el párrafo anterior: quedando entendido que los Estados interesados se reservan el derecho de hacer las modificaciones en la redacción que sean necesarias en cada caso particular y de añadir cláusulas, siempre que dichos cambios o adiciones no sean incompatibles con las cláusulas uniformes; y entendiéndose además que ninguna de las disposiciones aquí contenidas impedirá que un Estado celebre convenios con las líneas aéreas de otros Estados siempre que dichos convenios contengan las cláusulas uniformes arriba indicadas hasta el punto en que sean aplicables.</p>
<p>Anexo IX Documentos y formularios de vuelo</p>	<p>Resuelve:</p> <p>Que la OPACI estudie la conveniencia de publicar los documentos de vuelo y formularios en idiomas representativos de las regiones que atraviesen las rutas aéreas internacionales de mayor importancia.</p>
<p>Anexo X Recomendación para que se presenten al estudio del Consejo Interino ciertos asuntos⁶¹</p>	<p>Nota: Este anexo traslada a la atención del Consejo Interino creado por la Convención Provisional de Aviación Civil Internacional, aquellos puntos que no alcanzaron el consenso de los estados durante la Conferencia y cuya importancia requería seguimiento.</p>
<p>Anexo XI Publicación de documentos</p>	<p>Resuelve:</p> <p>Que se autorice al gobierno de los Estados Unidos de América a publicar el Acta Final de la Conferencia; los informes de los comités; las Actas de las Sesiones Públicas; y los textos de cualesquier convenios multilaterales que se concluyan en la conferencia, y que facilite la publicación de cualesquiera otros documentos adicionales relacionados con las labores de esta Conferencia, que juzgue de interés público.</p>

⁵⁹ El CITEJA fue sustituido en sus tareas por el Comité Jurídico de la OACI.

⁶⁰ El texto se analiza más adelante.

⁶¹ El texto del Anexo hace referencia a los documentos de trabajo distribuidos y a los cuales no se tiene acceso.

2. Contenido del Convenio Tipo⁶²

El Anexo VIII, presenta el proyecto de tipo uniforme de convenio sobre rutas aéreas provisionales, que serviría a los Estados como base para la negociación que podrían celebrar con el fin de desarrollar rutas aéreas internacionales.

Los convenios bilaterales basados en este modelo, contienen las siguientes condiciones:

- A. El otorgamiento de los derechos de tráfico de primera y segunda libertad;
- B. La definición de los derechos comerciales: tercera y cuarta, pudiendo adicionarse la quinta libertad;
- C. El derecho de designar las aerolíneas nacionales que ejercerán los derechos de tráfico y, por consiguiente el derecho de retirarles la designación;
- D. El derecho del otro Estado de no aceptar una designación cuando considere que el control efectivo y propiedad sustancial, no se encuentra en manos de nacionales del país designante;
- E. No discriminación en la aplicación de derechos o tarifas aeroportuarias;
- F. Aplicación de derechos de aduana e inspección;
- G. La exención de tales impuestos en casos específicos;
- H. Reconocimiento mutuo de sus certificados de aeronavegabilidad y licencia de los pilotos;
- I. Obligación de cumplir las legislaciones y condiciones para la entrada y salida del país: aduana, migración y sanidad;
- J. Control efectivo y propiedad sustancial de las aerolíneas designadas en manos de nacionales;
- K. Obligación de registrar el convenio ante la OACI;
- L. Notificación de la intención de terminar el convenio, con un año de anticipación;

⁶² El texto completo del Convenio-tipo se reproduce en el Anexo 1.

M. Posibilidad y procedimientos para la modificación del cuadro de rutas y las condiciones de operación.

3. El Acuerdo relativo a los Servicios de Transporte Aéreo Internacional⁶³

Como se explicó en el capítulo precedente, este Acuerdo contiene cinco libertades del aire: la de sobrevuelo (primera libertad) y escala técnica (segunda libertad) e incorpora las definiciones de los derechos de tráfico, como también se les conoce, de tercera, cuarta y quinta, las dos primeras complementarias naturales en mercados bilaterales y la última para poder atender las necesidades de tráfico regional de manera complementaria, cuando el tráfico es intermedio entre los territorios de los países signatarios y suplementario cuando el tráfico se encuentra más allá del territorio del otro Estado.

Este Acuerdo multilateral, de haber entrado en vigor, habría impulsado el concepto de cielos abiertos o completa libertad en el aire, de manera que las aerolíneas internacionales habrían tenido el derecho de tomar tráfico comercial en cualquier aeropuerto de cualquier Estado signatario y llevarlo al territorio de otros países, sin restricciones o injerencia de los Estados.

El gobierno norteamericano fue el principal propulsor del Acuerdo y lo firmó, sin embargo se retiró posteriormente, debido a que en octubre de 1943, el Departamento de Estado y la Junta de Aviación Civil (*Civil Aeronautics Board: CAB*) dieron a conocer una declaración conjunta relativa al desarrollo de sus transportistas de bandera en los servicios aéreos internacionales, acordando que la CAB certificaría a esos transportistas cuando pretendieran ejecutar servicios internacionales y que los derechos de tráfico serían negociados por el Departamento de Estado con la colaboración de la CAB⁶⁴.

⁶³ El texto del Acuerdo se reproduce en el Anexo 2.

⁶⁴ WELLS, Alexander T. *AIR TRANSPORTATION a Management Perspective*. Segunda Edición. Wadsworth Publishing Company. Belmont California a Division of Wardsworth, Inc. 1988. p.478

4. El artículo 44 del Convenio de Chicago

Una vez concluida la Conferencia de Chicago de 1944, quedó abierto a la firma el *Acuerdo de Transporte Aéreo Internacional* que contempla el otorgamiento sin condiciones de los derechos de tráfico hasta de quinta libertad. Es un antecedente para establecer la total libertad en la aviación comercial o “cielos abiertos”.

Recordemos que el Convenio de Chicago establece en su artículo 44, las bases y principios que deben regir el desarrollo de los servicios aéreos internacionales, para lo cual a continuación hacemos referencia de cada objetivo contenido en los incisos de este artículo y las tareas que ejecutan la OACI y los Estados para cumplirlos.

Artículo 44.- Objetivos

Los fines y objetivos de la Organización son **desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional**, para:

a) lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo;

OACI / ESTADOS

Corresponde a la Comisión de Navegación Aérea y al Consejo Permanente la adopción de la norma internacional.

El Comité de Transporte Aéreo, la Secretaría, la Dirección de Transporte y el Consejo, apoyan a la Asamblea para facilitar el entendimiento y discusión de temas relativos al transporte aéreo internacional.

Para ello, la OACI asiste a los Estados proporcionándoles expertos en diversas ramas aeronáuticas.

Actualmente implementa los Objetivos Estratégicos 2005-2010⁶⁵ que incluyen:

- (a) seguridad operacional (safety);
- (b) seguridad de la aviación (security);
- (c) protección del medio ambiente;
- (d) eficiencia de las operaciones de la aviación;
- (e) continuidad de las operaciones

⁶⁵ STRATEGIC OBJECTIVES 2005-2010. Se puede consultar en www.icao.org

- de aviación;
(f) imperio de la ley, reforzando la legislación que rige la aviación civil internacional.
- b) fomentar las técnicas de diseño y manejo de las aeronaves para fines pacíficos; Anexos 8 (Aeronavegabilidad) y 6 (Operación de aeronaves).
- c) estimular el desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional; Anexos 2 (Reglamento del aire); 3 (servicio meteorológico para la navegación aérea internacional); 4 (cartas aeronáuticas); 10 (telecomunicaciones aeronáuticas); 11 (servicios de tránsito aéreo); 14 (Aeródromos) y 15 (servicios de información aeronáutica).
- d) **satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;** La OACI facilita a los Estados foros de discusión sobre las tendencias del transporte aéreo: Conferencias Especiales de Transporte Aéreo.
- e) **evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva;** La OACI provee textos de orientación a los Estados sobre problemas específicos y cláusulas modelo sobre leyes de competencia.
- f) **asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional** Los Estados llevan a cabo la planeación para garantizar el desarrollo del transporte aéreo e infraestructura. La regulación de la capacidad y la competencia puede evitar el despilfarro de recursos por sobre-oferta de servicios.
- g) evitar discriminación entre Estados contratantes; La OACI facilita un banco de datos de estadísticas reportadas por los Estados en formato únicos, diseñados por OACI, en apoyo al intercambio de derechos de tráfico y participación en los mercados.
- h) promover la seguridad de vuelo en la navegación aérea internacional; La Asamblea aprueba los criterios aplicables al transporte aéreo y los revisa cada tres años, descartando la discriminación.
- La OACI mantiene un banco de datos ADREP sobre accidentes de aeronaves, que consultan los Estados para incrementar la seguridad operacional.

i) promover, en general, el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos.

Con el continuo análisis de los avances tecnológicos y la adopción de normas y métodos recomendados internacionales.

El artículo 44, constituye la “piedra angular” pues define los objetivos que la OACI debe conducir para asegurar el desarrollo del transporte aéreo global, ya que comprende todos los aspectos que rigen a la aviación civil y que tienden a asegurar de manera integral:

- El desarrollo tecnológico para establecer una red mundial de infraestructura: segura, eficaz y económica,
- El desarrollo de la técnica aeronáutica en la producción de las aeronaves de nueva generación, las cuales originan o incorporan los avances de telecomunicaciones y otras ventajas tecnológicas de vanguardia,
- El impulsar, entre los Estados, la concordia para preservar la paz a través del desarrollo de servicios aéreos que conecten y vinculen a los pueblos del mundo, sin discriminación, promoviendo entre ellos la cooperación, de manera que eviten la competencia excesiva y permitan que sus aerolíneas participen de las operaciones sin desperdiciar recursos, de manera sustentable.

En el texto del Convenio se hace mención a los servicios aéreos, mismos que el artículo 96 define, junto con otros conceptos de la siguiente manera:

Artículo 96

A los fines del presente Convenio se entiende por:

a) “Servicio aéreo”, todo servicio aéreo regular realizado por aeronaves de transporte público de pasajeros, correo o carga.

b) “Servicio aéreo internacional”, el servicio aéreo que pasa por el espacio aéreo sobre el territorio de más de un Estado.

- c) “Línea aérea”, toda empresa de transporte aéreo que ofrezca o explote un servicio aéreo internacional.
- d) “Escala para fines no comerciales”, el aterrizaje para fines ajenos al embarque o desembarque de pasajeros, carga o correo.

5. Convenios para el desarrollo de los Servicios de Transporte Aéreo Internacional

Como se explicó, los Estados consagraron el principio de la soberanía sobre su espacio aéreo por lo que el Convenio de Chicago, en su artículo 44 reconoce el derecho de todos los Estados de participar en los servicios aéreos internacionales que se constituyeran.

El texto del convenio tipo fue “piedra de toque” para iniciar el camino de las negociaciones bilaterales, en las que se reconoce la aplicación del Convenio de Chicago como garantía de equidad, compromiso de cooperación para el desarrollo eficiente y racional de los servicios aéreos, cumplimiento de la norma internacional y respeto a la soberanía de los demás Estados.

A. El Convenio de Bermudas I

Como se señaló anteriormente, durante la discusión del Convenio de Chicago, los gobiernos del Reino Unido y los Estados Unidos de América, mantuvieron posturas antagónicas, por lo que para establecer servicios aéreos entre sus territorios, debieron convenir las condiciones que habrían de regirlos.

Con ese propósito, las delegaciones de ambos países se reunieron en Bermudas en 1946 y concretaron el primer convenio sobre servicios aéreos internacionales, que sirvió como modelo a los demás Estados, en las diversas negociaciones que le siguieron. Además de incorporar en su texto las cláusulas

del Convenio-tipo, adicionaron la cláusula de consultas que prevé que cuando hubiere controversias que no se pudieran solucionar en consultas entre los Estados, la disputa se sometería al conocimiento de la OACI.

Tomando en cuenta que ambas partes contaban con una aviación comercial ya desarrollada, el Anexo que contiene el “Cuadro de Rutas”, es muy amplio y menciona como destinos, ciudades ubicadas en el territorio de terceros países, es decir, se incluyeron rutas sobre la base de tercera, cuarta y quinta libertades o derechos de tráfico.

Se menciona: el desarrollo de tráfico aéreo que atienda las necesidades “regionales”, introduciendo la posibilidad de negociar con aquellos terceros países, los derechos de tráfico aéreo comercial, para sus respectivas aerolíneas.

Es importante destacar que en materia de transporte aéreo la competencia depende de los derechos de ruta, otorgados por las partes negociadoras y los terceros países, así como por la capacidad⁶⁶ que pueden ofertar las aerolíneas designadas por sus países⁶⁷ y por las tarifas que cobren.

La cláusula tarifaria del Convenio de Bermuda I, menciona como un mecanismo aceptable, las Conferencias de la IATA (Asociación Internacional de Transportistas Aéreos), que es un organismo internacional privado (creado en su actual estructura en 1945) que reúne a las principales aerolíneas de todos los países y que es un foro de discusión para estandarizar documentos, procedimientos y lenguaje, entre otros, facilitando el negocio de la aviación y las

⁶⁶ Se entiende por capacidad ofertada, el número de asientos disponibles en una aeronave, multiplicado por el número de frecuencias autorizadas, la frecuencia es un vuelo redondo, así si se autorizan siete frecuencias semanales utilizando una aeronave de cien asientos, la aerolínea podría ofrecer setecientos asientos en cada sentido de la ruta, para un total de mil cuatrocientos asientos a la semana. En materia de carga, la capacidad se calcula en toneladas que la aeronave puede transportar y se multiplica también por el número de frecuencias, en ambas direcciones.

⁶⁷ Los derechos de ruta se intercambian entre los Estados y se consideran un derecho de la Nación, por lo que los Estados pueden designar a aerolíneas de su nacionalidad (control efectivo) para que, en su representación exploten los derechos otorgados y desarrollen los servicios aéreos, el propio Estado tiene derecho de retirar la designación para otorgarla a otra aerolínea nacional (por eso se habla de aerolíneas de bandera, aunque también se denominan así a las aerolíneas con participación mayoritaria de capital del Estado o controladas por él en su totalidad)

transacciones interlineales.

En ese sentido, su labor ha sido útil y muy amplia: la elaboración del boleto universal, las guías aéreas, diversos manuales para el manejo de mercancías, la venta de boletos, procedimientos de las agencias de viajes y de carga, lo que en la práctica ha hecho posible la uniformidad de procedimientos en aeropuertos y en la relación de las aerolíneas con los usuarios.

Entre las muy importantes labores desarrolladas por la IATA, en beneficio de sus asociadas y en apoyo a los intereses de los Estados, se encuentra el mecanismo de regulación tarifaria, a través de las Conferencias de Tráfico IATA, a las que se integran las aerolíneas de la región, para discutir y convenir la estructura tarifaria tomando en cuenta los costos de operación de los países incluidos en cada región y convenir los niveles que aseguraran la recuperación de los costos de operación y una ganancia razonable, asimismo, las aerolíneas establecieron códigos de conducta para regir la competencia entre ellas, uno de los principales tenía relación con las comisiones que se pagaban a las agencias de viajes, promotoras y principales vendedoras de los servicios que prestaban las aerolíneas.

En el texto de la cláusula tarifaria del Convenio de Bermuda I, se respalda la labor de la IATA y se reconocen las tarifas aprobadas por las Conferencias de Tráfico, aceptando los Estados su aplicación, pues garantizaban tanto la competencia leal como equidad para el usuario.

B. La Doctrina Ferreira

Para el ministro argentino Enrique Augusto Ferreira, el Convenio de Chicago no alcanzó los objetivos planteados lo que es fácil determinar por la situación de la industria: resultados económicos desfavorables para la mayoría de las empresas que motiva la intervención del Estado mediante subvenciones o proteccionismo, una gran competencia entre aerolíneas, que genera un gran

desperdicio de recursos, por ello considera que “el dominio del aire bajo el imperio del derecho”⁶⁸, debe regir las relaciones internacionales con justicia más que con libertad, ya que ésta por sí sola, “no engendra orden y no cabe aceptar como dogma el de la libre competencia”, que significa la ausencia de normas teóricas aptas para regular el tráfico aéreo en el aspecto comercial, que acarrearán como consecuencia la prevalencia del mas fuerte.

Para él, la manera de mantener el orden en el desarrollo de los servicios de transporte aéreo internacional, debe apoyarse en el reconocimiento de la **soberanía de las naciones y los derechos emanados de ella.**

Los anteriores criterios responden a la exigencia señalada por la Ley de Aviación Civil mexicana en relación con la naturaleza de los servicios públicos que deben atender el interés público y preservar la soberanía nacional.

Si bien acepta la naturaleza del transporte como un acto de comercio, también subraya su naturaleza de acto humano, “calidad que requiere ajustarlo para que sirva al bien común general, afirmación que complementa poniendo de relieve que **la economía debe estar subordinada a la moral** para que la actividad comercial, privada o estatal, se desarrolle en armonía con el bien común nacional e internacional”⁶⁹. Además considera como esencia de la soberanía, el derecho de vivir según leyes propias y que la nación y no el Estado es titular de aquella y sujeto de Derecho Internacional, calidad que la obliga a respetar los derechos iguales de las otras naciones⁷⁰ y ahí descansa su aserto de que independientemente de la capacidad práctica que tengan las naciones para ejecutarlo, se debe reconocer la **igualdad potencial** de derechos de cada nación para realizar el transporte aéreo internacional.

Este argumento de la “economía subordinada a la moral” coincide con lo previsto por el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana, en el sentido de la mejor

⁶⁸ VIDELA ESCALADA, Federico N. DERECHO AERONUATICO, Tomo III. Zavala Editor. Buenos Aires, Argentina. 1973. Págs. 620 y 621.

⁶⁹ Videla, op. Cit. Pág. 621.

⁷⁰ Videla, op. cit. pág. 621

distribución de la riqueza.

Con relación al intercambio y ejercicio de los derechos de tráfico, su postura frente a los de quinta libertad es en el sentido de que puede dar lugar a que algunos países se apoderen del patrimonio real o potencial de otros y pretendan elevar ese apoderamiento a la categoría de legítimo derecho. Entiende sin embargo, la utilidad y conveniencia de contar con los servicios, no importando quién los ejecute, siempre que ello no cancele el derecho de la nación a prestarlos cuando esté en condicione de hacerlo.⁷¹.

La anterior observación corresponde al principio consagrado por la Ley de Aviación Civil mexicana de la reciprocidad real y efectiva en los intercambios bilaterales.

Los puntos centrales de la Doctrina Ferreira son:

(1) Noción de la propiedad del tráfico: dos países tienen el derecho de excluir de sus relaciones todo tráfico de quinta libertad. El Estado solo puede disponer de su propio tráfico para no quebrantar el reconocimiento de la soberanía de las demás naciones.

(2) Propiedad del Estado sobre el transporte: el Estado puede ser propietario de bienes, el tráfico internacional originado en un país es producto de la actividad y el trabajo de sus habitantes, es un bien que pertenece a la Nación. Por ello, puede legislar sobre él, como puede constatarse en materia de cabotaje, ya que reserva el mismo a nacionales, en el caso de extranjeros, si no media contraprestación de igual naturaleza, se trataría de una donación.

En este orden de ideas, en un intercambio bilateral, cada Estado aporta su propio tráfico para formar una unidad de tráfico entre ambos territorios, lo que permite a ambos Estados designar empresas de su nacionalidad para explotar los servicios en cada ruta convenida. La igualdad de oportunidades se reflejará

⁷¹ Videla, op. Cit. Pág. 622.

en la paridad de oferta que se logra cuando cada uno ofrece igual cantidad de servicios.⁷²

Los derechos de tráfico de quinta libertad son demandados por las aerolíneas de largo recorrido, las cuáles, según su postura, deben buscar la cooperación y complementación recíproca de capacidad, plantear sus operaciones sobre la base de transportes efectuados de extremo a extremo y soportar las pérdidas, en su caso. Pretender derechos intermedios, significa que los países afectados les cedan sus propios tráficos.⁷³

Pese a sus objeciones a los tráficos de quinta libertad, reconoce la necesidad de las naciones pequeñas a contar con el servicio, por lo que cada situación deberá resolverse de manera única. En todo caso, debe mantenerse control en el ejercicio de tales derechos para que no pierdan su naturaleza de tráfico complementario, en el caso de participar en el tráfico regional.

Los beneficios que derivarían de esta postura, son:

(1) Utilizar bases estadísticas para determinar la capacidad en tramos de tercera, cuarta y quinta libertades, con ello se establecería orden en el aire y se evitaría el desperdicio de recursos. En este contexto, debería admitirse la ruptura de carga que facilitaría a las empresas adaptar su capacidad a las necesidades del tráfico.

(2) La capacidad se determinará en base a la capacidad de las aeronaves y las necesidades de servicios en cada ruta, evitando la competencia predatoria. La competencia deseable es la moderada, que permitirá a las aerolíneas ofrecer a sus clientes algunas comodidades.

(3) Al determinar como tráfico principal el de terceras y cuartas y como complementario el de quintas, los transportistas optarían por rutas cortas. Cada Estado podría garantizar para sus aerolíneas una participación igual y

⁷² Videla. op. Cit. Págs. 623 y 624.

⁷³ Videla, op. Cit. Pág. 625

como consecuencia, se provocaría la reducción de tarifas, al incrementarse el tráfico y su participación.

(4) Se disminuirían las diferencias entre los Estados surgidas de la competencia desordenada y los resultados desiguales en el movimiento del tráfico.

Esta posición evolucionó en la cláusula de la predeterminación de la capacidad, que mas adelante se analizará y es fundamento del principio de reciprocidad real y efectiva, consagrado en nuestra legislación y política aeronáutica.

C. La desregulación de los servicios de transporte aéreo en los Estados Unidos

Se considera que el momento decisivo de distanciamiento entre la IATA y la Junta de Aviación Civil (CAB), fue la disputa de 1963, cuando esta última defendía mantener las tarifas aéreas sin alza, en tanto que la IATA apoyada por las aerolíneas europeas, impusieron el alza. La CAB tomó entonces una acción imprevista: autorizó la constitución y operación de un mayor número de aerolíneas no regulares, que estaban fuera de la influencia de la IATA, que sólo concentraba aerolíneas regulares. Esta acción con el apoyo del Congreso, permitió financiamientos para la adquisición de aeronaves y modificaciones a las condiciones de operación de los vuelos de fletamento, permitiendo que grupos pequeños de personas (fletamento grupal o de afinidad) pudieran comprar parte de la capacidad de una aeronave y permitiendo que otros compraran la capacidad restante, es decir, fletamento compartido; adicionalmente creó el concepto de viaje todo incluido, lo que permitió que los mayoristas o “tour-operadores” vendieran al público en general, sin restricción alguna, lo que reduce considerablemente los precios, pues la tarifa se basa en el costo de operación de la aeronave por hora de vuelo, en tanto que la tarifa regular se estructura sobre la base de los costos de la aerolínea. Para controlar la competencia desigual, la CAB debió establecer otras condiciones a los servicios de fletamento, como por ejemplo: la reserva anticipada y la no cancelación; la

prohibición de comprar solo el pasaje.

Mención especial merece el recuento que el gobierno de los Estados Unidos había venido haciendo sobre los resultados del Convenio de Bermudas I, que para 1973 ya indicaba desventaja en la participación de las aerolíneas norteamericanas y que sumando el alza del combustible las puso en grave situación antes de que la crisis de 1974 golpeará a la industria aérea mundial, obligando a las empresas regulares internacionales a reducir sus operaciones y abandonar algunas de sus principales rutas. El alza de las tarifas fue del 30%, lo que se reflejó en la disminución de pasaje y pérdidas millonarias.

El gobierno británico notificó su intención de dejar sin efecto el Convenio de Bermudas I a partir de junio de 1977, alegando la sobre-oferta de servicios por parte de las aerolíneas norteamericanas en la ruta de Norte América. En julio de ese año, firmaron un acuerdo por el cual se permitiría la entrada de nuevos transportistas al mercado, cuyos itinerarios serían revisados previamente por sus gobiernos y que las tarifas y rutas serían aprobadas por el gobierno, luego de la revisión de IATA. Entró al mercado la empresa británica *Laker Airways*, que introdujo un servicio novedoso al que se denominó el “tren aéreo” que consistía en varios vuelos al día entre Londres y Nueva York, que tuvo un éxito considerable y propició una feroz competencia, costando la quiebra de la empresa norteamericana *Braniff*.

Lo anterior llevó al Presidente James Carter a establecer una “Política Norteamericana para la Aviación Internacional”, basada en la libre competencia, señalando siete objetivos,⁷⁴ los cuales deberían guiar a los negociadores:

- a. Sistema tarifario innovador y competitivo que permitiera atender las distintas necesidades de los usuarios: viajero y expedidor de carga;
- b. Eliminación o liberalización de las restricciones y reglas de los servicios de fletamento;
- c. Eliminación de las restricciones de capacidad, rutas y derechos de

⁷⁴ WELLS, *op.cit.*, pág. 485.

- operación para transportistas regulares;
- d. Eliminación de prácticas anticompetitivas o discriminatorias en los mercados internacionales;
- e. Incrementar el número de aerolíneas norteamericanas participando en los mercados internacionales;
- f. Ampliación de los puntos de entrada (*gateways*) y promover la integración de los servicios domésticos e internacionales;
- g. Mayor desarrollo de los servicios de carga aérea.

En 1978, el gobierno norteamericano expidió el “Acta de Desregulación de las aerolíneas” con la que transformaría su industria aérea doméstica e internacional y cancelaría a su autoridad administrativa: la Junta de Aviación Civil (*Civil Aeronautics Board CAB*).

Entre las acciones emprendidas, se encontraba el desconocimiento de la IATA y de los acuerdos tarifarios generados en las Conferencias de Tráfico por considerar que la manera en que las aerolíneas acordaban las tarifas que aplicarían en las rutas internacionales, constituía cárteles y cancelaba la competencia en perjuicio de los usuarios.

La CAB inició una fuerte campaña de proselitismo a favor de la desregulación de la industria aérea internacional, alegando que los servicios aéreos, desde 1944 a 1978, habían evolucionado lo suficiente para abrirse a la libre competencia sujetándolos a las fuerzas del mercado en beneficio del consumidor. Se introducen los términos de mercado, fuerzas del mercado y consumidor, para referirse a los servicios de transporte aéreo.

En un contexto de libre mercado, los Estados no deberían imponer restricciones unilaterales a las aerolíneas norteamericanas. Las reacciones de los demás Estados, reunidos en los organismos regionales aeronáuticos: Comisión Europea de Aviación Civil; Comisión Latinoamericana de Aviación Civil; Comisión Africana de Aviación Civil y Comisión Árabe de Aviación Civil; fueron

de total rechazo a lo que consideraron, en términos generales, la pretensión de Estados Unidos de aplicar su ley nacional de manera extraterritorial y de violar con ello, los compromisos derivados de los convenios bilaterales que tenían firmados.

En 1977, la OACI había convocado a una Conferencia Especial de Transporte Aéreo, con el fin de analizar diversos asuntos relacionados con la evolución y problemas que en ese momento enfrentaba la aviación internacional, a partir de Chicago 1944. En 1980, la OACI convocó a una segunda Conferencia de Transporte Aéreo para analizar el impacto que tendría el proceso de desregulación iniciado por los Estados Unidos. En esa ocasión, los Estados manifestaron su rechazo a la propuesta norteamericana, propiciando que los delegados de ese país la retiraran de su discusión para evitar que hubiera una resolución adversa que se llevara a la Asamblea.

La Segunda Conferencia, identificó que la desregulación pretendía eliminar las cuotas de capacidad y las condiciones de aprobación de las tarifas de las aerolíneas, por lo que con respecto de la capacidad rechazaron la pretensión de que solo debe garantizarse el interés del consumidor o usuario en el que se pretendía justificar la propuesta de desregulación y declararon que “el interés general, por lo que a la reglamentación de la capacidad se refería, estaba compuesto de tres factores principales de intereses: la industria de las líneas aéreas, los usuarios del transporte aéreo y otros intereses nacionales.”⁷⁵

La administración Carter, presentó el “Acta de Competencia del Transporte Aéreo Internacional” que fue aprobada por el Congreso en febrero de 1980 y que modificó el Acta Federal de Aviación de 1958. Complementa el Acta de Desregulación y establece diez objetivos, los cuales guiarán a sus negociadores a:

- (1) Fortalecer la posición de competencia de las aerolíneas

⁷⁵ OACI. INFORME DE LA SEGUNDA CONFERENCIA DE TRANSPORTE AEREO. Doc. 9297, AT Conf/2. Montreal 1980. Pág. 14.

- norteamericanas para, por lo menos, garantizar igualdad con las aerolíneas extranjeras, incluyendo las oportunidades de mantener e incrementar su participación en el transporte aéreo internacional;
- (2) Libertad de ofrecer al consumidor orientación en tarifas y precios;
 - (3) Las mínimas restricciones posibles a los servicios de fletamento;
 - (4) Las máximas facilidades para obtener permisos o autorizaciones gubernamentales, para los transportistas norteamericanos, que les permita atender con oportunidad, las demandas de embarques;
 - (5) La eliminación de restricciones operacionales o de comercialización, en el mayor grado posible;
 - (6) Integración de los servicios doméstico e internacional;
 - (7) Incremento de puntos de entrada, sin escalas;
 - (8) Condicionar las oportunidades de los transportistas extranjeros para incrementar sus puntos de entrada a los Estados Unidos, al otorgamiento de ventajas iguales para los transportistas norteamericanos o pasajeros y expedidores de carga;
 - (9) Eliminación de prácticas discriminatorias y de competencia desleal en contra de las aerolíneas norteamericanas en el transporte aéreo internacional, incluyendo excesivos derechos de aterrizaje y de uso de aeropuerto, injustificables requisitos para los servicios de tierra; indebidas restricciones a las operaciones; prohibiciones de ruptura de carga, y otras prácticas restrictivas.
 - (10) La promoción, impulso y desarrollo de la aviación civil y de una sustentable industria norteamericana, en manos privadas.

Al representar el mercado norteamericano el mayor para la industria del transporte aéreo internacional, los objetivos planteados en el Acta de 1978, necesariamente impactaron los convenios bilaterales, y desde entonces, esos objetivos se han ido introduciendo para beneficio de las aerolíneas norteamericanas y, lamentablemente en la mayoría de los casos, para perjuicio de las demás. Paulatinamente, los Estados han buscado fórmulas de protección para evitar el debilitamiento de sus aerolíneas y garantizar los servicios

fundamentales para el desarrollo de sus economías, encontrando en el regionalismo una oportunidad de equilibrar fuerzas, sumando sus recursos aéreos para compensar los norteamericanos.

El caso más exitoso es el europeo que luego de muchos años de negociaciones con su principal socio comercial, fue encontrando, como bloque, una fórmula racional que tiene fundamento en la regulación y política regional que crea un mercado comunitario y un espacio aéreo unificado.

Apenas en 2007, se concluyó un ambicioso convenio bilateral que reunió como entidad a los países de la comunidad europea para negociar con los Estados Unidos un acuerdo de máximas libertades, conocido como de “cielos abiertos”.

Para salvaguardar sus intereses y garantizar que los resultados no serán desfavorables a los objetivos buscados, los países comunitarios establecieron que en el año 2010 se deberán revisar los resultados económicos y operacionales del nuevo acuerdo, y en caso de que para dicha fecha, el gobierno norteamericano no permita una mayor participación accionaria de extranjeros, en las aerolíneas de su nacionalidad, los beneficios otorgados a favor de esas aerolíneas, se cancelarán.

Cabe señalar que previamente, y de manera autónoma, los países europeos realizaron el mayor esfuerzo de liberalización de la industria aérea, en materia de acceso a las rutas y derechos de tráfico y tarifas y, en materia de control efectivo y propiedad sustancial introdujeron cambios que permiten la adquisición de las aerolíneas sin restricciones a la inversión extranjera, por lo que esos conceptos cambiaron radicalmente. Las leyes norteamericanas solo permiten el 25% de participación extranjera, lo que está considerado por la comunidad económica europea como una restricción proteccionista inaceptable.

D. Las Clausulas de Capacidad y Tarifas⁷⁶

Como ya se comentó, el concepto de competencia en el transporte aéreo internacional, ha evolucionado impactando principalmente las cláusulas de capacidad, tarifas y los cuadros de rutas que contienen además las condiciones de operación de los servicios convenidos.

A continuación se reproducen las características principales de las cláusulas modelo con que la OACI facilita a los Estados la negociación de las cláusulas de capacidad y tarifas, cada una refleja una tendencia o postura de política aérea.

1. Cláusulas de Capacidad

1.1. Cláusula modelo para el método de tipo Bermudas I (revisión posterior)

1. Las facilidades de transporte aéreo ofrecidas al público deberán estar estrechamente relacionadas con la necesidad que tenga el público de dicho transporte.

2. La línea o líneas aéreas designadas de cada una de las Partes contratantes tendrá la misma oportunidad de (competir en) (explotar) toda ruta convenida entre los territorios de las dos Partes contratantes.

3. Cada una de las Partes contratantes tomará en consideración los intereses de las líneas aéreas de la otra Parte contratante, a fin de no afectar indebidamente la oportunidad de ofrecer los servicios previstos en este Acuerdo.

4. Los servicios ofrecidos por una línea aérea designada en virtud de este Acuerdo. Tendrán como objetivo primordial la provisión de una capacidad adecuada a la demanda del tráfico entre el país al que pertenezca la línea aérea y el país del último punto de destino del tráfico. El derecho de embarcar o

⁷⁶ OACI, Doc. 9587. *Criterios y Texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional*. Segunda Edición. Montreal, Canadá. 1999. Parte 3. Págs. 3-1 a 3-6; Parte 4. Págs. 4-2 a 4-6.

desembarcar, en esos servicios internacionales, el tráfico que vaya a terceros países, o proceda de ellos, en algún punto o puntos de las rutas especificadas en el propio Acuerdo, se ejercerá de conformidad con los principios generales del desarrollo ordenado del transporte aéreo internacional a los cuales se remiten ambas Partes contratantes y estará supeditado al principio general de que la capacidad debe guardar relación con lo siguiente:

- a) las exigencias del tráfico entre el país de origen y los países de destino;
- b) las necesidades inherentes a la explotación de servicios directos; y
- c) las exigencias del tráfico de la zona por donde pase la línea aérea, después de tener debidamente en cuenta los servicios locales y regionales.

5. Se celebrarán consultas entre las Partes contratantes, siempre que una de ellas solicite la revisión de la capacidad ofrecida en virtud del Acuerdo, para garantizar la aplicación de los principios contenidos en el Acuerdo que rigen la prestación de los servicios.

1.2. Cláusula modelo sobre capacidad – método de la predeterminación.

1. La capacidad total que deberán ofrecer las líneas aéreas designadas de las Partes contratantes en los servicios convenidos, será la acordada o aprobada por las autoridades aeronáuticas de las Partes contratantes antes del comienzo del servicio y, posteriormente en función de las exigencias del tráfico previstas.

2. Los servicios convenidos que deberán ofrecer las líneas aéreas designadas de las Partes contratantes tendrán, como objetivo primordial, el suministro de capacidad suficiente según coeficientes de carga razonables, para satisfacer las necesidades del tráfico entre los territorios de ambas Partes contratantes.

3. Cada Parte contratante concederá justa e igual oportunidad a las líneas aéreas designadas de ambas Partes contratantes para explotar los servicios convenidos entre sus respectivos territorios, de forma que impere la igualdad y el

beneficio mutuo, mediante la distribución por partes iguales, en principio, de la capacidad total entre las dos Partes contratantes.

4. Cada parte contratante tomará en consideración, al igual que las líneas aéreas que designe, los intereses de la otra Parte contratante y de su línea o líneas aéreas designadas, a fin de no afectar indebidamente los servicios que ésta o estas últimas proporcionen.

5. En el caso de que, al revisarla, las Parte contratantes no lleguen a un acuerdo sobre la capacidad que debe ofrecerse en los servicios convenidos, la capacidad que podrá ser ofrecida por las líneas aéreas designadas de las Partes contratantes no excederá de la capacidad total (comprendidas las fluctuaciones estacionales) anteriormente acordada para ser ofrecida.

1.3. Cláusula modelo para el método de la libre determinación.

1. Cada una de las Partes concederá justa e igual oportunidad a las líneas aéreas designadas por ambas Partes para competir en el transporte aéreo internacional comprendido en el presente Acuerdo.

2. Cada una de las Partes tomará las medidas apropiadas, dentro de su jurisdicción, para eliminar cualquier forma de discriminación o de competencia desleal que perjudique las posibilidades de competir de las líneas aéreas de la otra Parte.

3. Ninguna de las Partes limitará, unilateralmente, el volumen del tráfico, la frecuencia o regularidad del servicio, ni el tipo o tipos de aeronave utilizados por las líneas aéreas designadas por la otra Parte, excepto cuando sea necesario por motivos de aduanas, técnicos, operacionales o ambientales, de conformidad

con condiciones uniformes compatibles con el Artículo 15 del Convenio⁷⁷,

4. Ninguna de las Partes impondrá a las líneas aéreas designadas de la otra Parte un derecho de preferencia, una relación de equilibrio, derechos por la no objeción o cualquier otro requisito con respecto a la capacidad, frecuencia o tráfico que sea incompatible con los fines del presente Acuerdo.

5. Ninguna de las Partes exigirá a las líneas aéreas de la otra Parte que presente, para su aprobación, horarios, programas de servicio chárter, ni planes de operaciones, salvo cuando sea necesario sobre una base no discriminatoria para hacer observar las condiciones uniformes previstas en el párrafo 3) de este Artículo o las que se autoricen explícitamente en un Anexo al presente Acuerdo. En el caso de que una de las Partes exija, a título informativo, la presentación de tales datos, aligerará el trabajo administrativo que recae en los intermediarios del transporte aéreo y en las líneas aéreas designadas por la otra Parte.

2. Las cláusulas de tarifas. Correspondientes los regímenes de la doble aprobación; país de origen y doble desaprobación

2.1. Condiciones comunes de los tres regímenes tarifarios:

1. La expresión "tarifa" significa el precio que ha de cobrarse por el transporte internacional de pasajeros, equipaje o carga (incluido el correo)

2. Las tarifas que aplicarán las empresas de transporte aéreo designadas por una Parte contratante por los servicios abarcados por este acuerdo se establecerán a unos niveles razonables, teniendo debidamente en cuenta todos los elementos de valoración, inclusive los intereses de los usuarios, el coste de explotación, las características del servicio, las tasas de comisión, un beneficio razonable, las tarifas aplicadas por otras empresas de transporte aéreo y otras

⁷⁷ El artículo 15 del Convenio de Chicago, establece el principio de no discriminación en el uso de los aeródromos abiertos al tráfico internacional y a aplicación de tarifas iguales para las aerolíneas que presten servicios similares.

consideraciones comerciales propias del mercado.

3. Las partes contratantes convienen en examinar con especial atención las tarifas que puedan prestarse a objeciones porque parezcan irrazonablemente discriminatorias, excesivamente elevadas o restrictivas por abusar de una situación de superioridad, artificialmente reducidas debido a subvenciones o a un apoyo directo o indirecto, o “predatorias”.

4. Las tarifas mencionadas se acordarán, siempre que sea posible, por las empresas de transporte interesadas designadas por ambas Partes contratantes, después de las consultas necesarias con sus gobiernos respectivos y, si procede, con otras empresas. Se llegará al acuerdo mencionado recurriendo, en la medida de lo posible, al mecanismo internacional apropiado de coordinación de tarifas. De no llegarse a un acuerdo multilateral o bilateral, cada empresa designada podrá acordar las tarifas unilateralmente.

5. Toda Parte contratante podrá exigir la modificación o presentación de las tarifas propuestas por las empresas designadas de ambas parte por el transporte hacia y desde su territorio.

6. Para la presentación de las tarifas no podrá exigirse una antelación mayor de 30 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. Este plazo podrá reducirse.

2.1.1. Método de doble aprobación.

7. Las tarifas que cobrarán las empresas de transporte aéreo designadas de las Partes contratantes por el transporte entre sus territorios estarán supeditadas a la aprobación de ambas Partes.

2.1.2. Método del país de origen.

7. Toda Parte contratante tendrá el derecho de aprobar o desaprobar las tarifas de los servicios de ida o de ida y vuelta entre los territorios de las dos Partes, que se inicien en su propio territorio.

Ninguna de las Partes contratantes tomará medidas unilaterales para impedir que se apliquen las tarifas propuestas o sigan aplicándose las tarifas vigentes para el transporte de ida o de ida y vuelta entre los territorios de las dos Partes, que se inicie en el territorio de la otra Parte.

2.1.3. Método de la doble desaprobación.

7. Ninguna de las Partes contratantes tomará medidas unilaterales para impedir que se aplique una tarifa propuesta o siga aplicándose una tarifa vigente de una empresa designada de cualquiera de las Partes para el transporte entre los territorios de las Partes.

Como se deriva de los textos transcritos, el modelo de convenio con cláusulas tipo Bermuda I, contiene una cláusula de capacidad que prevé solo su revisión posterior, impulsando una competencia que podría resultar inequitativa o desigual entre las aerolíneas, por ello incluye el criterio de que las aerolíneas deben mantener un trato justo y considerar que cuando una de ellas ingrese a una ruta operada por la otra, no deberá perjudicar los servicios que ya preste aquella; sin embargo, esa condición se reduce a simple enunciado si la aerolínea antepone su propio interés y con el propósito de eliminar la competencia, inicia sus operaciones con una sobre-oferta predatoria, ya que la cláusula no ofrece compensación de ninguna especie para la aerolínea afectada por una práctica de competencia desleal. La cláusula tarifaria para este modelo tradicionalmente ha sido la de doble aprobación; pero podría combinarse con la de doble desaprobación o cláusula del país de origen. El papel del Estado, es dual, ya que le corresponde conducir la negociación, garantizar las posibilidades de participación y competencia, influir en las reglas de participación y luego de

concluida la negociación bilateral, solo actuará como un árbitro vigilando que se cumplan las reglas convenidas, y nuevamente actuará cuando considere lesionados sus intereses presentando la solicitud de consultas para resolver una controversia.

El modelo de convenio basado en la predeterminación, tiene como objetivo de política aérea: el intercambio equitativo de derechos para garantizar la participación equivalente de las aerolíneas designadas, que tendrán iguales oportunidades de participación del tráfico generado; se establecen cuotas para equilibrar fuerzas y eliminar ventajas que puedan desequilibrar los resultados de participación; el intercambio de rutas hará necesario primero definir las, para poder considerar su valor económico y procurar su equivalencia. Este modelo incluirá la cláusula tarifaria de la doble aprobación que es la que garantiza que los Estados propicien la competencia leal y eviten la predatoria. En este caso, el Estado juega el papel central ya que decide, en base a un plan de desarrollo de sus servicios aéreos y mejor utilización de su infraestructura aeroportuaria, qué rutas se abrirán a la operación y las condiciones a que quedará sujeta la competencia, vigilará la provisión de servicios seguros, eficientes y económicos y promoverá la participación de las aerolíneas nacionales.

Por último, el modelo de la libre determinación de la capacidad, elimina por completo la intervención del Estado, deja en manos de las aerolíneas la decisión de las rutas que quieran operar, la oferta y la tarifa, correspondiendo al Estado promover las consultas con el otro Estado para la solución de controversias, en el caso de que reciba denuncias de sus aerolíneas de que las de la otra parte incurren en prácticas de competencia desleal o predatoria. El Estado confía el transporte aéreo a las fuerzas del mercado. Estas cláusulas son propicias para los convenios de "cielos abiertos".

6. Evolución de los Intercambios de Derechos de Tráfico

Hay que considerar en la evolución del transporte aéreo, el impacto del cambio tecnológico, ya que las aeronaves ganaron autonomía de vuelo y mayor capacidad, propiciando intercambios bilaterales más flexibles y menos restrictivos. También detonaron cambios trascendentales en la infraestructura aeroportuaria, para permitir aterrizajes y despegues simultáneos, mayor número de conexiones en el menor tiempo posible y mayor movimiento de carga, entre otros.

Habría que sumar el impacto de los vuelos no regulares de fletamento, “programados” que pueden resultar tan regulares como los así definidos, y cuyas restricciones se han ido eliminando, resultando que un operador de vuelos de fletamento puede obtener las mismas facilidades para operar una ruta internacional, sin haber sido designado para ejercer los derechos de tráfico convenidos, compitiendo frontalmente con las aerolíneas regulares.

Como se mencionó, el Convenio de Chicago no utiliza el término de “mercado” al referirse al transporte aéreo internacional, éste se ha ido imponiendo con mayor fuerza a partir de 1978, cuando Estados Unidos inició la “desregulación” del transporte aéreo, considerando al “usuario” como objetivo y razón de ser de los servicios, hay que recordar que ese mismo año, se concluyó la revisión del Convenio de Bermudas I y se firmó uno más liberal conocido como Bermuda II.

En cuanto a la evolución de la OACI como organismo rector de la aviación mundial, debe considerarse que en 1991 durante el discurso de apertura del Cuadragésimo Séptimo período de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, el entonces Secretario General Boutros-Ghali, dio a conocer el Programa de Paz en donde puntualiza:

"Las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos..."

"La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional común. No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. El comercio, las comunicaciones y los asuntos ambientales trascienden las fronteras administrativas; sin embargo, es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. Las Naciones Unidas no han cerrado sus puertas, pero si cada grupo étnico, religioso o lingüístico pretendiera formar un Estado, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos."⁷⁸

En esa misma línea, en el año 1992 en el discurso de clausura del Coloquio Mundial de Transporte Aéreo, el Dr. Assad Kotaite, Secretario General de la OACI mencionó:

"anteayer e incluso ayer me encontraba yo en Ginebra para hablar sobre el futuro de la familia de las Naciones Unidas con el Señor Boutros-Ghali, el nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, y mis colegas de otros organismos especializados (...) Hablamos de todo esto y de la función cada vez más activa que el mundo espera de los organismos del sistema de las Naciones Unidas."⁷⁹

La OACI, convocó a la Cuarta Conferencia de Transporte Aéreo Internacional a la que confirió carácter temático: "Reglamentación del Transporte Aéreo Internacional: Presente y futuro." Las conclusiones de la Conferencia, en términos generales señalaron la necesidad de realizar cambios jurídicos, incluyendo una liberalización progresiva, a fin de adaptar el sector al entorno

⁷⁸ Documento de las Naciones Unidas A/47/277.17 de junio de 1992. ESPAÑOL.
⁷⁹ WATC5.6. 10/4/92. Documento presentado en el Coloquio Mundial de Transporte Aéreo. Montreal 10 abril 1992. Discurso de clausura del Dr. Philippe Rochart. Secretario General de OACI.

cambiante, aclarando que **dichos cambios eran de la competencia de cada Estado.**

En 1994, con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Aceptación del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC),⁸⁰ el Anexo 1: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS),⁸¹ contiene la Decisión relativa a las disposiciones institucionales para el GATS en cuyo numeral 2 se alude a las tareas que deberán desempeñar los comités sectoriales (auxiliares del Consejo del Comercio de Servicios), para el cumplimiento de los compromisos derivados del mismo. En el *Anexo sobre servicios de transporte aéreo*, se liberalizan los servicios de comercialización, reservas por computadora y mantenimiento de aeronaves; pero no se aplica a los “derechos de tráfico”⁸² sea cual fuere la forma en que se hubieren otorgado”,⁸³ ni a los servicios directamente relacionados con su ejercicio. El Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, prevé su revisión por parte del Consejo del Comercio de Servicios, cada cinco años, “con miras a considerar la posibilidad de una mayor aplicación del acuerdo en este sector”.⁸⁴

Por el momento, la mayoría de los Estados conserva el esquema de bilateralismo para la negociación de derechos de tráfico, con el propósito de garantizar su participación en los servicios de transporte aéreo.

La OACI define la **reglamentación de la capacidad** como: “todo método aplicado por los gobiernos para fijar la cantidad de servicios aéreos en un mercado o aeropuerto”, y complementa señalando que la capacidad “constituye uno de los tres elementos más importantes de la reglamentación del transporte

⁸⁰ Decisión del 14 de abril de 1994.

⁸¹ Publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1994.

⁸² En el artículo 6 d) los define: “por derechos de tráfico, se entiende el derecho de los servicios regulares y no regulares de operar y/o transportar pasajeros, carga y correo, mediante remuneración o alquiler, desde, hacia, en o sobre el territorio de un miembro, con la inclusión de los puntos que han de cubrirse, las rutas que han de explotarse, los tipos de tráfico que han de realizarse, la capacidad que ha de facilitarse, las tarifas que han de cobrarse y sus condiciones, y los criterios para la designación de líneas aéreas, entre ellos los de número, propiedad y control.”

⁸³ Artículo 2, incisos a) y b)

⁸⁴ Artículo 5.

aéreo internacional, siendo los otros dos **el acceso a los mercados** (o sea, los derechos de ruta, explotación y tráfico) y la fijación de precios”.⁸⁵

El incluir como elemento de la capacidad el acceso a los mercados, es un cambio histórico ya que le da mayor peso al aspecto comercial de la aviación, lo cual es un reflejo de los cambios político-económicos que demandan mayor interrelación entre los Estados a consecuencia de la integración regional y la creciente competencia que ésta motiva.

Algunos otros conforman regiones económicas y entre los asuntos que incorporan a sus compromisos comunitarios, se encuentra el transporte aéreo así como la infraestructura. Entre otros ejemplos:

- El 1 de agosto de 1946: las aerolíneas de bandera de Noruega, Finlandia y Suecia, crearon una aerolínea regional para atender el tráfico escandinavo, así se fundó *Scandinavian Airlines System (SAS)*.
- En 1961, 12 países africanos⁸⁶ fundaron *Air Afrique* con la finalidad de que fuera una aerolínea continental que estableciera un sistema regional eficiente y operara los servicios internacionales de toda la región. En 2000 firmaron la llamada Decisión de Yamusukro, Costa de Marfil, cuya finalidad es la de integrar la política africana para el transporte aéreo internacional; armonización de las reglas de competencia y reducción de barreras no físicas.
- La Unión Europea firmó el 10 de marzo de 2004,⁸⁷ un tratado para crear el espacio aéreo único europeo.
- En el continente americano se cuenta con la Corporación Centroamericana de Servicios a la Navegación Aérea (COCESNA) que es una entidad comunitaria centroamericana para prestar los servicios de control de tránsito aéreo.

⁸⁵ OACI. Doc. 9626, *MANUAL DE REGLAMENTACION DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL*. Primera Edición. 1996. p. 4.3.1.

⁸⁶ Benín, Camerún, República Centro- Africana, Chad , Congo-Brazzaville, Gabón, Costa de Marfil, Mali, Mauritania, Nigeria, República del Alto Volta y Senegal.

⁸⁷ Publicado en la Gaceta Oficial de la Unión Europea el 31 de marzo de 2004, entrando en vigor 20 días después de su publicación.

- En cuanto a mercados aéreos regionales, la Asociación de Estados del Caribe (AEC),⁸⁸ cuenta con una Resolución sobre “Criterios de Política Común sobre Transporte Aerocomercial”; y continúan los esfuerzos para desarrollar un documento vinculante que permita “unir al Caribe por aire y por mar”, también han firmado un Acuerdo, mediante el cual, se flexibilizan los derechos de tráfico con el otorgamiento de las cinco libertades del aire. Hasta el momento, lo han firmado siete países (Cuba, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Venezuela, Surinam y Barbados) y se contempla que entrará en vigor cuando nueve países lo hayan ratificado.
- En Sudamérica, en 1991, los cinco países miembros de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, conformaron un sistema multilateral de derechos de tráfico aéreo al firmar un tratado que contempló la integración sub-regional de espacio aéreo para liberar los servicios de transporte aéreo entre los estados miembros. Los derechos otorgados comprenden: Libertad de frecuencias, libertad de equipo de vuelo y múltiple designación, determinando esta libertad de acceso a la región. Por su parte, Colombia y Venezuela firmaron un tratado bilateral de cielos abiertos. También los Estados andinos han iniciado pláticas con otros países sudamericanos (pertenecientes al Acuerdo de Fortaleza) para ampliar los beneficios del libre intercambio.
- Los países Sudamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, en el marco del Acuerdo de Fortaleza (de integración regional) adelantaron en Acuerdo de Servicios Aéreos Subregionales y continúan impulsando la homologación en materia de otorgamiento de permisos de operación de todos los vuelos subregionales. En cuanto al avance respecto al tema de los derechos de tráfico, se está considerando eliminar la superposición de dos marcos regulatorios, el de los acuerdos bilaterales y el del sistema subregional, el Acuerdo Aéreo se aplica

⁸⁸ Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tabago y Venezuela.

exclusivamente a aquellas rutas que no estaban siendo operadas en función de los acuerdos bilaterales. Se busca establecer un escenario atractivo para los países y compañías aéreas de la subregión e impulsar la liberalización.

México ha considerado que el intercambio bilateral es el que mejor atiende el principio de reciprocidad real y efectiva, por lo que hasta la fecha ha continuado negociando “vis-a-vis” los derechos de tráfico,⁸⁹ mantiene control en cuanto a la capacidad, limitando las designaciones por par de ciudades y controla la competencia a través de la aprobación de las tarifas internacionales. En cuanto al control efectivo y propiedad sustancial, ha aceptado flexibilizar el principio, para permitir que sean designadas empresas que han sido adquiridas por nacionales distintos del país que notifica la designación. Esto no cambia la restricción de la Ley de la Inversión Extranjera, que solo autoriza el 25% en aerolíneas mexicanas.

Las tendencias mundiales marcan cambios importantes en la industria del transporte aéreo, por lo que México deberá considerar una transición provechosa que le permita impulsar que las aerolíneas mexicanas evolucionen en su participación y crecimiento en los mercados internacionales que se vayan consolidando, de acuerdo a las especiales características de cada uno de ellos.

7. Los derechos de tráfico en el Convenio de “cielos abiertos” firmado por el gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea.

⁸⁹ SCT. ACUERDO mediante el cual se establece la Política Aeronáutica que dará rumbo y contenido a las actividades del Estado, de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo, del personal técnico aeronáutico, de los aeropuertos y de los prestadores de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como de los demás interesados en el robustecimiento de la industria, como las aseguradoras, los fabricantes de aeronaves, los arrendadores, entre otros. D.O.F. del 29 de octubre de 2001.

Tratándose del principal mercado de transporte aéreo mundial, la firma del llamado “Acuerdo de cielos abiertos EUA-UE”, aunado a la operación de aeronaves de gran capacidad, como el Boeing 777 y el Airbus 380, marcará cambios definitivos en la transportación masiva de pasajeros y carga y presionará a los Estados con menor tráfico aéreo a reorganizarse, con el fin de complementar mercados que puedan resultar atractivos para establecer rutas regionales y alimentadoras internacionales.

Desde el punto de vista exclusivamente económico, la tendencia es que las empresas busquen la manera de salvar su negocio y participación en los mercados, a través de fusiones, como ya viene sucediendo. Por ello, son comunes las alianzas comerciales y operacionales, los acuerdos de código compartido, las operaciones de *joint-venture*, entre las líneas aéreas que prestan servicios en rutas internacionales. Air France y KLM se mantienen como parte de la alianza Sky Team.⁹⁰

De particular importancia resulta la fusión de Air France⁹¹ y KLM⁹² a través de la creación, en 2004, de una holding que suma mercados internacionales y mantiene un nivel de calidad superior. La fusión se efectuó bajo la ley francesa, manteniendo un porcentaje accionario el gobierno francés, del orden del 17%. La nueva empresa tiene como base principal de operaciones el aeropuerto Roissy-Charles de Gaulle, en Paris⁹³.

Sus últimos resultados la mantienen como la primera aerolínea en ingresos del orden de 23.07 billones de euros entre 2006-marzo 2007. Transportaron 73.5 millones de pasajeros en 248 destinos y cuentan con 102,000 empleados y 569 aeronaves⁹⁴.

⁹⁰ Que incluye a Aeroméxico, Delta Airlines, Korean Air, Czech Airlines, Alitalia, Northwest Airlines, Aeroflot, China Southern Airlines y Continental Airlines.

⁹¹ Aerolínea francesa, cuya denominación es Société Air France, creada el 7 de octubre de 1933.

⁹² Aerolínea holandesa cuya denominación es KLM Royal Dutch Airlines, creada el 7 de octubre de 1919. Es la aerolínea mas antigua del mundo operando con su nombre original.

⁹³ Información publicada en la página web: http://en.wikipedia.org/wiki/Air_France-KLM

⁹⁴ Información publicada en la página web: <http://corporate.airfrance.com/en/strategy/air->

Su órgano de gobierno es la Junta de Directores que toma las decisiones respecto del desarrollo de los servicios y que se reúne por lo menos cinco veces al año. Los estatutos estipulan un máximo de dieciocho directores nombrados por la Asamblea General de Accionistas (AGA), además de los directores representantes de los empleados-accionistas (nombrados por la AGA) y por el Estado Francés (nombrados por orden ministerial). En marzo de 2007 fueron nombrados quince directores de la Junta, distribuidos de la siguiente manera: diez nombrados por la AGA y dos más que representan a los empleados y tres al estado francés. Permanecerán en su cargo seis años.

La fusión ha permitido reducir costos y con ello ha incrementado de manera importante los ingresos al generar sinergias a partir de una mejor utilización de recursos humanos y materiales, en sus respectivos centros de distribución de tráfico⁹⁵, con ello lograron atender de manera más eficaz en términos económicos y de servicio, a sus usuarios: pasajeros y expedidores de carga; pudieron ampliar su oferta de servicios de mantenimiento de aeronaves y disminuyeron los costos de las ventas. En cuanto a la flota, también desarrollaron una estrategia de compra conjunta de aeronaves, decidiendo conjuntamente la configuración del equipo, con lo que obtuvieron un importante ahorro; reemplazo de aeronaves B747 por B777, más eficientes en cuanto al consumo de combustible; reducción de comisiones a las agencias de viajes, entre otros.

Para el usuario, los beneficios de la fusión son múltiples pues les permiten mayor oferta y alternativas de servicios, horarios y tarifas, además de los programas de viajero frecuente y cliente consentido.⁹⁶ Sin embargo, es importante señalar que los objetivos señalados para llevar a cabo la fusión, no consideraron en su momento al usuario, aunque los resultados lo han

france-klm/index.html

⁹⁵ Para Air France, el aeropuerto Roissy-Charles de Gaulle, en París y para KLM el Schipol de Amsterdam.

⁹⁶ Ver página web: <http://corporate.airfrance.com/en/strategy/air-france-klm/air-france-klm-a-global-leader-in-air-transport/air-france-klm-a-global-leader-in-each-of-the-three-core-businesses/index.html>.

beneficiado.

Indiscutiblemente, esta fusión ha sido exitosa pero no por ello puede considerarse como un modelo a seguir para consolidar el nuevo negocio aeronáutico, ya que cada aerolínea tiene su propio mercado y éstos sus propias características, y serán éstas las que decidan el éxito o fracaso de cada fusión.

Recordemos que en 2007 se anunció la posible fusión de Delta Airlines, que se encontraba bajo el Capítulo 11 de la Ley de Bancarrota de los Estados Unidos, con US Airways que hizo una oferta hostil para comprarla; en su momento, el entonces Director de Delta, Sr. Gerald Grinstein, convenció a los senadores norteamericanos de lo pernicioso que resultan las fusiones, para el consumidor además de anunciar que las fusiones amenazarían la estabilidad de la industria aérea norteamericana⁹⁷.

Los problemas de la industria aeronáutica se han visto agravados en 2008, por el precio del petróleo que ha incrementado los costos de operación, por lo que los accionistas presionan por estrategias que garanticen sus ganancias. En este escenario, los accionistas de Delta decidieron cambiar al Director y buscar un socio para concretar una fusión.

Sin embargo, a diferencia de la exitosa fusión de Air France-KLM, las circunstancias en que se dará la de Delta-Northwest, pueden marcar una importante diferencia. Su estrategia se basa en cortar gastos e incrementar ingresos al disminuir la capacidad de asientos e incrementar el precio de los boletos. También hay que considerar las posturas políticas, ya que Estados Unidos se encuentra próximo a cambiar de gobierno y los candidatos demócratas señalan ya su posible oposición a las fusiones que no garanticen el derecho del consumidor: en términos de oferta y alternativas de servicios y tarifas, así como el de los trabajadores⁹⁸.

⁹⁷ Ver: http://money.cnn.com/2008/02/20/news/companies/delta_northwest_analysis
⁹⁸ Ver: <http://dailybriefing.blogs.fortune.cnn.com/2008/02/14/airline-stocks-fall-to-earth/>

Por lo que respecta a fusiones entre aerolíneas de distinta nacionalidad, subsiste el problema del control efectivo, ya que la Unión Europea ha ampliado la participación de inversión extranjera en las aerolíneas de la región, y pretende que los Estados con los que negocie tratados de servicios aéreos, también incrementen dicho porcentaje. Esta es una de las condiciones pendientes de resolver en el Acuerdo de cielos abiertos que concluyeron con los Estados Unidos, ya que éste mantiene el 25% de inversión extranjera y el control efectivo en manos de sus nacionales, como premisa para las aerolíneas norteamericanas.

CAPÍTULO 4

Servicio Público y Servicio de Transporte Aéreo

1. La planeación del transporte aéreo.

En términos generales, corresponde al Estado⁹⁹ la rectoría en materia del desarrollo nacional, con el fin de garantizar que:

- ◆ el desarrollo sea integral;
- ◆ se fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático;
- ◆ se fomente el crecimiento económico y el empleo;
- ◆ se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

A tales efectos, el Estado deberá llevar a cabo la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como la

⁹⁹ Artículo 25, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

regulación y fomento de las actividades que demande el interés general¹⁰⁰.

Los sectores público, social y privado concurrirán al desarrollo económico nacional. Se reservan para el sector público las áreas estratégicas,¹⁰¹ manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y control de los organismos que, en su caso, se establezcan¹⁰².

El sector público podrá participar por sí o con los sectores privado y social en las áreas prioritarias, a fin impulsarlas y organizarlas¹⁰³.

La actividad económica que desarrolle el sector social recibirá, a través de la Ley, el respaldo para su organización y expansión, dicho sector lo constituyen: los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas de participación mayoritaria o exclusivas de trabajadores¹⁰⁴.

La actividad económica que realicen los particulares será alentada y protegida por la Ley, para que contribuya al desarrollo económico nacional¹⁰⁵.

El artículo 28 constitucional, señala en su párrafo cuarto como áreas prioritarias: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, sobre las cuales, el Estado:

- a) ejercerá su rectoría,
- b) protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y
- c) al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las **vías de comunicación** conforme a la Ley¹⁰⁶

¹⁰⁰ Ídem. Párrafo segundo

¹⁰¹ Ídem, párrafo tercero. Las actividades estratégicas están señaladas el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución.

¹⁰² Ídem, párrafo cuarto.

¹⁰³ Ídem, párrafo quinto.

¹⁰⁴ Ídem, párrafo séptimo.

¹⁰⁵ Ídem, último párrafo.

¹⁰⁶ Párrafo cuarto del artículo 28 constitucional.

Como ya explicamos, la naturaleza jurídica del espacio aéreo es el de una vía general de comunicación¹⁰⁷ y en tal virtud: (a) el Estado ejerce sobre él su rectoría; (b) protege la seguridad y soberanía de la Nación y (c) otorga concesiones y permisos para su explotación pero mantiene y establece el dominio sobre la vía general de comunicación de acuerdo a las leyes de la materia: Ley de Aviación Civil y Ley de Aeropuertos.

El mismo artículo 28 constitucional, señala en sus párrafos décimo y undécimo, que el Estado, sujetándose a las leyes, en casos de interés general podrá: concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación¹⁰⁸. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren:

- la eficacia en la prestación de los servicios;
- la eficacia en la utilización social de los bienes, y
- evitará la concentración que contrarié el interés público.

En un ejercicio de congruencia jurídica y administrativa, **los servicios de transporte aéreo y los aeródromos**, que implican la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio de la Nación por constituirse en vías generales de comunicación y cuya prestación está sujeta al interés público, **deberían ser expresamente considerados como actividades prioritarias en el texto constitucional, además de la comunicación por satélite y los ferrocarriles.**

Por otra parte, la actividad de planeación encomendada al Estado debe ser

¹⁰⁷ Ley de Bienes Nacionales, arts. 2, 5 y 29.

¹⁰⁸ Adicionalmente el artículo 27, en su párrafo cuarto señala que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional y en el párrafo sexto declara que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y que la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos sujetos a su dominio, entre ellos el espacio aéreo, por los particulares o por sociedades mexicanas, sólo podrán realizarse mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal.

democrática,¹⁰⁹ con lo que se pretende asegurar la participación de los diversos sectores sociales, que podrán asegurar que sus demandas queden incorporadas al plan y los programas de desarrollo que se emitan. En este sentido, los programas de la Administración Pública Federal se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo (PND).¹¹⁰

A partir de 1940, la Ley de Vías Generales de Comunicación¹¹¹ aportó las condiciones de planeación, desarrollo y operación, que caracterizaron a los servicios aéreos en México, entre otros:

- ◆ Los servicios domésticos regulares fueron considerados servicios públicos, sujetos al régimen de concesión;
- ◆ Sólo se otorgaría concesión a las empresas mexicanas constituidas con cláusula de exclusión de extranjeros¹¹²;
- ◆ Las rutas, horarios y tarifas serían fijadas por el gobierno en base al interés público;
- ◆ Los servicios aéreos internacionales quedaron sujetos a permisos, según las condiciones que establecieran los convenios bilaterales y se consideran igualmente parte de una vía general de comunicación;
- ◆ Las rutas internacionales serían fijadas por los gobiernos en el cuerpo de cada convenio bilateral que se firmara;
- ◆ Las condiciones de operación de los servicios internacionales: número de empresas designadas por cada gobierno, equipo de vuelo y capacidad que podría ofrecerse en cada ruta y la frecuencia de los vuelos, quedaban sujetas al acuerdo de los gobiernos, en tanto que las tarifas quedaban a la aprobación de ambas partes.

¹⁰⁹ Artículo 26 constitucional, primer párrafo.

¹¹⁰ Ídem, segundo párrafo.

¹¹¹ Libro Cuarto, Capítulos X, XI y XII.

¹¹² La LVGC, en su artículo 12, solo menciona la obligación de insertar la cláusula de extranjería; fue la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, la que consideró que los servicios aéreos solo podrían ser explotados por sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Con ese esquema regulatorio, se evitaba la competencia predatoria y se aseguraban servicios permanentes, seguros y eficientes.

La LAC publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1995, en su artículo 6 fracción I, faculta a la SCT para planear, formular y conducir las políticas y programas para la regulación y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo y conserva la figura de la concesión para los servicios domésticos regulares que se constituyen en el eje del desarrollo de la aviación interna e internacional. Los servicios domésticos regulares se continúan con los internacionales regulares y constituyen los servicios esenciales, quedando las otras modalidades: no regulares domésticos e internacionales y privados como complementarios.

El artículo 11 de la LAC, establece dos regímenes diferenciados para los servicios internacionales regulares: (1) para las empresas extranjeras, se requiere que obtengan un permiso y (2) para las empresas mexicanas, se restringe el acceso a los mercados internacionales, al preverse que sólo las concesionarias de rutas nacionales podrán solicitar autorización para operar rutas internacionales (artículo 20 fracciones I y II de la LAC). Adicionalmente, el artículo 21 de la LAC sujeta el otorgamiento de permisos a las aerolíneas extranjeras, a las condiciones fijadas en los tratados mismos que obedecerán el principio de la reciprocidad (artículo 20 de la LAC) real y efectiva (artículo 2 fracción I del RLAC).

El 29 de octubre de 2001, la SCT publicó, en el Diario Oficial de la Federación¹¹³ la Política Aeronáutica, misma que no ha sido cancelada ni modificada hasta el momento, por lo que debe considerarse vigente. Los objetivos que plantea son:

¹¹³ “ACUERDO mediante el cual se establece la Política Aeronáutica que dará rumbo y contenido a las actividades del Estado, de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo, del personal técnico aeronáutico, de los aeropuertos y de los prestadores de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como de los demás interesados en el robustecimiento de la industria, como las aseguradoras, los fabricantes de aeronaves, los arrendadores, entre otros”.

- La seguridad operacional en el sector aeronáutico;
- La certidumbre jurídica y la equidad;
- El desarrollo y la ampliación de la cobertura de los servicios de transporte aéreo, consolidando la integración regional del país, con la participación de las economías y sectores locales;
- El acceso de una mayor población a los servicios de transporte aéreo;
- La elevación de la calidad de los servicios de transporte aéreo y su infraestructura hacia estándares mundiales, mejorando su eficiencia;
- Una competencia justa y equitativa en cada uno de los servicios que se presten;
- La capacitación del personal técnico aeronáutico con esquemas modernos y oportunos, bajo una estricta supervisión de la autoridad, y
- Relaciones con el exterior que beneficien al país y a los mexicanos, bajo criterios de reciprocidad efectiva y mercados equivalentes.

Considerando los objetivos planteados, podemos concluir que la Política Aeronáutica resulta integral, ya que toca aspectos múltiples:

- (1) técnico-operacionales y desarrollo tecnológico: seguridad operacional; protección de la aviación civil, infraestructura especializada;
- (2) sociales: integración de comunidades y ayuda humanitaria
- (3) laborales: ya que incentiva la creación de empleos bien remunerados para técnicos mexicanos
- (4) jurídico-económicos: otorgar certidumbre jurídica a la inversión en la aviación civil mexicana; impulsar la competencia en rutas domésticas e internacionales; impulsar la prestación de servicios especializados de pasajeros y carga; propiciar la participación de empresas mexicanas ejerciendo los derechos derivados de los convenios bilaterales

2. El transporte aéreo como un servicio público

El transporte aéreo es una herramienta de planeación del desarrollo económico, político y social que requiere de una orientación integral que proporcione el Estado, para garantizar la mayor cobertura y diversidad de servicios que puedan atender las demandas de la sociedad.

La sociedad mexicana no es uniforme sino plural, de manera que las necesidades de servicios de cada sector social son diferentes, pero igualmente importantes en su atención.

La aviación comercial es solo parte de este universo de servicios aéreos, como lo señala la LAC que también contempla la prestación de servicios aéreos sociales para garantizar el desarrollo regional; los servicios aéreos del Estado como el patrullaje, rescate, emergencias, etc. y los servicios privados, entre los que se cuentan los trabajos aéreos o servicios especializados que no son de transporte: extinción de incendios, fumigación, aerofotografía, entre otros.

El interés público rige el desarrollo de los servicios públicos de transporte aéreo cuyo objetivo es el de satisfacer la necesidad colectiva,¹¹⁴ por lo que “el Estado toma a su cargo la función y crea el servicio público, cuya regularidad y continuidad se asegura por los medios propios del Poder Público”.

Este criterio se refleja en dos tesis jurisprudenciales, mismas que por su importancia se transcriben:

Registro No. 254592

¹¹⁴ MARROQUIN Zaleta, Jaime M. Estudios del Derecho del Transporte. Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional. México 1979. Pág. 10.

Localización: Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación 78 Sexta Parte Página: 84 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

VIAS GENERALES DE COMUNICACION. CONCESIONES PARA SERVICIOS PUBLICOS EN ELLAS.

Conforme a los artículos 3o., fracciones III y VIII, 8o., en su parte inicial y en su fracción III, inciso a), 14, 19, 20, 48, 50, 51, 53, 55 y relativos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, debe estimarse que la intención del legislador, al reglamentar la prestación de servicios públicos en dichas vías, **no fue la de permitir la libre competencia, a la manera liberal pura**, para que de la concurrencia surgieran condiciones de mejor calidad de servicio y mejor precio en beneficio del público. Por el contrario, al escoger el sistema de limitar la prestación del servicio a la obtención de una concesión, y fijar en ella la calidad de los servicios y las tarifas aplicables, el Estado debe buscar el beneficio del público evitando la libre competencia entre quienes desearían prestar el servicio, y debe escoger a quien ofrezca para ello mejores condiciones, con patrones de calidad y a un precio que se le fija y que debe ser razonable y remunerador. Luego en esta materia no tendría sentido aplicar los principios de lucha contra los monopolios, a que se contrae el artículo 28 constitucional, que tiende a promover la libre competencia y a evitar que el control de las cosas lleve al monopolista a fijar a su albedrío precios exagerados en perjuicio del público consumidor. Más bien, **lo que se fija como meta es el evitar la duplicidad dentro de la misma zona de influencia**, cuando el concesionario inicial o primero en tiempo satisfaga con eficacia las necesidades del servicio, **evitando con ello una competencia ruinosa o desleal**, a fin de que bajo la vigilancia del Estado los concesionarios cubran un máximo de zonas de influencia, **sin el desperdicio de gastos y de esfuerzo que implica la lucha por el mercado**, y sin la posibilidad de abuso del concesionario en la fijación de tarifas. De lo que se concluye que sí debe estimarse que el concesionario primero en tiempo tiene derecho, en principio, a que no se duplique la concesión en su zona de influencia, cuando los servicios que presta o que puede prestar satisfagan con eficiencia las necesidades del mercado. Y sólo en caso de contrario, será lícito, en principio, conceder una segunda concesión dentro de su zona de influencia. Por lo demás, como al recibir una solicitud las autoridades están obligadas a efectuar los estudios técnicos pertinentes, en términos de los artículos 8o. y 15 de la ley a comento, es claro que a ellas corresponde la carga de probar, en dichos estudios, que las necesidades del servicio no son llenadas en forma satisfactoria por el primer concesionario, y que el otorgamiento de una segunda concesión, con la duplicidad consiguiente, no redundaría en una competencia ruinosa o desleal, que reduzca la ganancia del primer concesionario, indebidamente, a un nivel inferior a lo razonable y justo, para él y para el público usuario. Y, en su caso, si una de las partes no está conforme con las conclusiones de ese estudio, debe aportar las pruebas adecuadas para desvirtuarlo, cosa que no será necesaria si estima que ese estudio de la autoridad, o el que la autoridad haya hecho suyo en su caso, sirve de apoyo a sus pretensiones. Por lo demás, el momento para ofrecer prueba contra esos estudios

técnicos, será cuando le sean dados a conocer plenamente a quien los impugne. Y si ello sucede al dictar la resolución, o no llega a suceder, siempre habrá la posibilidad de que se solicite la reposición del procedimiento, por habersele dejado en estado de indefensión en un caso semejante al previsto en las fracciones VII y VIII del artículo 159 de la Ley de Amparo. En la inteligencia de que, conforme al criterio de este tribunal, la prueba pericial no tiene que ofrecerse forzosamente en el procedimiento administrativo, ante la propia autoridad que lo tramita, y siempre puede ofrecerse o repetirse ante la autoridad judicial, a fin de que haya oportunidad de que, en caso necesario, sea un tribunal imparcial el que designe al perito tercero, y el caso no sea decidido por un perito designado por la propia autoridad que realizó el estudio técnico impugnado, lo que vendría a dejar al quejoso en estado de indefensión. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 207/75. María Eugenia Pinzón Corona. 10 de junio de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretaria: Yolanda Bastida Cárdenas.

Genealogía: Informe 1975, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 78. “

Registro No. 233351

Localización: Séptima Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación 49 Primera Parte Página: 67 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

TRANSPORTES, SERVICIO PUBLICO DE. LOS ARTICULOS 97, 120 Y 157 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION, NO VIOLAN EL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.

Los artículos 97, 120 y 157 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establecen obligaciones a cargo de los concesionarios que se traducen en la de llevar la contabilidad de sus negocios, relacionada con la concesión, según el sistema uniforme de cuentas determinado de común acuerdo por las Secretarías de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público, y de rendir informes y datos estadísticos periódicos a la Secretaría de Comunicaciones, pero ello no implica en modo alguno limitación o restricción a la libertad de trabajo y menos una prohibición para ejercer la actividad de referencia. Se trata de una reglamentación indispensable para que **los servicios públicos de transportes se presten en la forma que requiere el interés social;** y es claro que **tales fines y objetivos sólo pueden cumplirse mediante el control de las actividades de las empresas concesionarias,** que, no sólo se rigen por el Código de Comercio y las leyes tributarias, sino también por la Ley de Vías Generales de Comunicación **en lo que concierne a la explotación y prestación del servicio público del transporte.** En consecuencia, tratándose de disposiciones que ni directa ni indirectamente limitan ni privan de derechos para dedicarse a la actividad consistente en el servicio público de transportes, no se viola el artículo 4o. de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 4026/57. Tres Estrellas, S.A. de C.V. 11 de enero de 1973. Unanimidad de quince votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.¹¹⁵

De lo anterior se desprende que en el caso de servicios concesionados, el Estado debe garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, llevar un estrecho control y supervisión de los mismos y controlar el acceso a los mercados para evitar el desperdicio de recursos y la competencia predatoria o desleal, ya que el objetivo de los mismos es la satisfacción del interés público y no la mera actividad comercial.

3. El transporte aéreo como servicio

Actualmente, en el ámbito mundial, la OACI orienta a los Estados para facilitar el desarrollo de la actividad aérea y coordina sus acciones con la Organización Mundial de Comercio, en el marco del *Anexo para el transporte aéreo*, que contiene el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, 1994)¹¹⁶, el cual confirma que “ningún compromiso específico u obligación asumidos en virtud del Acuerdo **reducirán o afectarán las obligaciones resultantes para un Miembro de acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes** en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.”¹¹⁷

El párrafo 2, del Anexo establece que: “*El Acuerdo, incluido su procedimiento de solución de diferencias, **no será aplicable** a las medidas que afecten: (a) a los **derechos de tráfico**, sea cual fuere la forma en que se hayan otorgado,¹¹⁸ o (b) a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico,¹¹⁹ con la salvedad de lo establecido en el párrafo 3 del presente Anexo.*”

¹¹⁵ Consultadas en www.scjn.gob.mx

¹¹⁶ HERNANDEZ Ramírez, Laura. *Comercialización Internacional de los Servicios en México. Marco Jurídico*. Serie Jurídica. McGraw- Hill. México 1998. Págs. 177-214

¹¹⁷ Párrafo 1.

¹¹⁸ Por intercambio bilateral, regional o multilateral ó por decisión unilateral del Estado otorgante.

¹¹⁹ Servicios de transporte aéreo comercial de pasajeros y carga: regular o no regular.

Debido a que el transporte aéreo es un servicio debidamente normado y reglamentado, en su propio proceso de evolución, no está siendo considerado por la mayoría de los Estados, incluyendo a México, dentro del GATS ni de los Tratados de Libre Comercio, como un servicio al que se pueden aplicar criterios generales de competencia.

En este mismo sentido, diversos Estados han debido considerar y aplicar períodos y medidas de excepción a la aplicación de sus leyes antimonopolio, a la industria aérea.

Recordemos que en la aviación internacional:

- rigen los principios de la no discriminación y el derecho de participación de empresas de todos los Estados, en el tráfico aéreo internacional;
- los Estados están comprometidos a observar los requisitos señalados por la OACI para otorgar a un operador su certificado de aptitud internacional, por lo que no puede hablarse de competidores más aptos;
- en los convenios bilaterales se establecen las condiciones de operación y acceso a los mercados y se garantiza el ejercicio de los derechos de tráfico mediante la designación de las aerolíneas de bandera;
- la designación de aerolíneas de bandera para la operación de los servicios convenidos en un bilateral,¹²⁰ equilibra, controla y limita el acceso a la operación internacional a un número reducido de empresas que cumplen el perfil de operador internacional;
- los derechos de tráfico son intercambiados por los Estados sobre la base de reciprocidad;
- no se aplica el principio de trato nacional, en virtud de que el transporte aéreo internacional goza de un marco jurídico propio, el cuál se basa en el principio de no discriminación;

¹²⁰ Regional o mundial.

- el derecho de establecimiento es la base del ejercicio de los derechos de tráfico internacionales;
- la prestación exclusiva de servicios domésticos (transporte entre dos puntos en territorio mexicano) no está contemplada como un derecho de tráfico internacional por el sistema OACI.

En este punto, se hace evidente la diferente orientación de los criterios generales aplicables a la competencia comercial y las corrientes de evolución y crecimiento de la aviación mundial, por lo que resulta conveniente dar certidumbre a los procesos de cambio respetando el marco estructural, legislativo y reglamentario vigente, así como los objetivos de la política aeronáutica, mismos que deben ser evaluados periódicamente para su adaptación a las nuevas necesidades, realidades y objetivos, evitando la incertidumbre que deriva de la discrecionalidad al desviarse de la aplicación racional del marco jurídico.

La competencia de los servicios de transporte aéreo, tendría que ser orientada a satisfacer las necesidades de servicios, tomando en cuenta los intereses: (a) del usuario; (b) de los gobiernos involucrados; (c) de las líneas aéreas y (d) de los trabajadores de la industria. Correspondería al Estado equilibrar dichos intereses en todo momento sin sujetarlos a criterios de mercado.

El Estado también debería propiciar la libertad de las empresas nacionales para que puedan interrelacionar sus intereses y asegurar su crecimiento dentro de la corriente globalizadora y tomar acciones administrativas uniformes, oportunas, necesarias y congruentes con las acciones que tomen otros Estados, con el fin de garantizarles su participación sobre la base de oportunidades iguales.

Es importante cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados firmados por México, en los que se intercambian derechos de tráfico, por lo que no procede aplicar los criterios, principios y códigos de conducta previstos en el GATS al transporte aéreo, como ya lo prevé el Anexo para el transporte aéreo.

Para ser congruente con lo anterior, la Ley Federal de Competencia debería modificarse para considerar la aplicación de los tratados en materia de competencia internacional. Los criterios de competencia deberían adecuarse a las características y demandas de la industria y no viceversa, ya que se corre el riesgo de debilitar la posición de las aerolíneas mexicanas ante las tendencias mundiales que favorecen la fusión de empresas que tienen una posición de dominio en ciertos mercados, como ya se analizó en el capítulo 3.

Cabe señalar la posición contradictoria de la Comisión Federal de Competencia que en 1992 permitió la creación de una empresa tenedora de las acciones Aerovías de México y Compañía Mexicana de Aviación, quedando constituida CINTRA, para posteriormente ordenar su separación y venta de sus activos por separado.

4. Desarrollo del mercado mexicano y el caso de CINTRA.

Las aerolíneas de mayor presencia en el mercado mexicano e internacional son Aeroméxico¹²¹ y Mexicana de Aviación¹²². La razón radica en que son

¹²¹ Fundada en 1934 como Aeronaves de México, por inversionistas privados mexicanos, en 1941 vendió el 25% de sus acciones a Panamerican Airways para recuperarlas en 1957. En 1959 fue nacionalizada al adquirir el gobierno federal la totalidad de sus acciones. En 1972 adoptó el nombre comercial con el que se le identifica hasta la fecha: Aeroméxico. En abril de 1988, se declaró una huelga que obligó a la empresa a declararse en quiebra y fue liquidada. En octubre del mismo año, se constituyó Aerovías de México, que conservó el nombre comercial y logotipo de la anterior. En 1995, pasó a formar parte de la empresa tenedora de acciones: Corporación Internacional de Transporte Aéreo (CINTRA) junto con Mexicana de Aviación. En octubre de 2007, concluyó el proceso de desincorporación y venta de Aeroméxico, habiendo pasado nuevamente al control de accionistas privados compuesto por un grupo de empresarios mexicanos y el Grupo Banamex. El criterio que decidió su venta, según informó el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), fue el del “mejor postor”

¹²² En 1921 fue fundada la empresa Compañía Mexicana de Transportación Aérea, por dos inversionistas norteamericanos residentes en México, según lo destaca Ronald Davies en su obra *Airlines of Latin America, since 1919*, esta aerolínea obtuvo la concesión número para servicios regulares. En 1924, se fundó la Compañía Mexicana de Aviación que obtuvo la concesión número 4, también por dos inversionistas norteamericanos; en septiembre de 1924, la primera aerolínea fue adquirida por esta última. Formó parte de CINTRA y fue desincorporada y vendida al Grupo Posadas, en 2005.

también las sobrevivientes mas antiguas y las que han desarrollado y sostenido, los planes de desarrollo formulados por el gobierno federal y los gobiernos estatales por muchos años.

La aviación en México ha oscilado continuamente: de actividad lucrativa en manos de particulares, nacionales y extranjeros, hasta actividad sujeta a la rectoría del Estado para preservar la seguridad nacional y la soberanía.

La estructura de nuestra aviación: aeródromos y rutas aéreas, obedece a la distribución regional establecida por el gobierno, controlando la competencia con el objeto de impulsar una mayor y mejor cobertura de servicios en territorio mexicano.

La operación de rutas troncales domésticas ha permitido al país la conexión con otros países y regiones, por lo que las aerolíneas troncales reciben la concesión de las rutas domésticas troncales que deben continuar a los mercados internacionales. Los servicios troncales: domésticos e internacionales se complementan e impulsan el establecimiento de servicios regionales y alimentadores que distribuyen, con aeronaves de menor capacidad, los tráficos concentrados en los puntos nodales servidos por las aerolíneas troncales.

La conectividad de estos tres niveles de servicios cumple la función de complementarlos, diversificar la oferta y reducir las tarifas.

Este esquema encuentra eco en los demás países, ya que las aerolíneas extranjeras designadas por sus países para la operación de rutas internacionales, también cuentan con mercados troncales que complementan con la participación de otras aerolíneas regionales o alimentadoras, en sus propios territorios o regiones que sirven.

Por otra parte, como ya se comentó, las rutas internacionales no son de acceso abierto, sino que dependen de las condiciones pactadas en los tratados en cuanto a la designación de aerolíneas por cada parte.

En la década de los ochenta, al amparo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el gobierno federal procedió a la requisa de las concesionarias Aeroméxico y Mexicana, para evitar que se interrumpiera la prestación de los servicios públicos de transporte aéreo con el fin de evitar un impacto negativo en la economía mexicana; con esta acción se salvaguardó también el derecho de los usuarios que habían contratado los servicios aéreos. Cabe señalar que en caso de Mexicana de Aviación, un grupo de inversionistas inyectaron capital a la empresa, en tanto que el gobierno mantuvo un porcentaje menor de capital y el control sobre las decisiones del Consejo.

La influencia y presión ejercida desde el extranjero para liberalizar los mercados de la aviación internacional, provocaron que en 1991, el gobierno federal anunciara la desregulación de la industria aérea y tomara acciones aisladas como el otorgamiento de permisos a nuevas aerolíneas que ofrecieran tarifas bajas para que el usuario tuviera una alternativa de servicios baratos, como lo fue TAESA¹²³. Al no tomarse acciones congruentes con esa declaración de desregulación, la industria aérea enfrentó una época de desorden y falta de supervisión por parte del gobierno cuyas consecuencias fueron: el debilitamiento de la autoridad; el cambio incompleto del marco jurídico, lo que por un lado ha restado certidumbre a la inversión y por otra ha propiciado la disminución de la seguridad operacional que ha obligado a poner en tierra las aeronaves y a suspender los servicios de algunas aerolíneas, por faltas en el mantenimiento de sus aeronaves o por malas finanzas¹²⁴.

¹²³ Transportes Aéreos Ejecutivos, creada en 1988 y se declaró en quiebra en el año 2000.

¹²⁴ Líneas Aéreas Azteca: fundada en el año 2000 con activos que fueron de TAESA, fue suspendida en marzo de 2007 y se espera la revocación de su concesión. Aerocalifornia, se constituyó en 1960, fue suspendida en sus operaciones en abril de 2006 y reanudó servicios en agosto del mismo año. Nuevamente fue suspendida por adeudos a órgano desconcentrado SENEAM (Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano) el mes de julio de 2008.

Debido a la crisis de la economía mexicana en 1994, el gobierno federal constituyó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) que posteriormente fue sustituido en 1998, por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Fue en este contexto de crisis que, a decir del Presidente de la Comisión Federal de Competencia: *“los bancos que administraban Aeroméxico y Mexicana solicitaron a la Comisión Federal de Competencia el permiso, requerido por ley, para formar una empresa tenedora de las acciones de ambas, es decir un “vehículo financiero” que permitiese a las instituciones bancarias capitalizar los pasivos de las compañías de aviación (...), la Comisión resolvió autorizar la concentración condicionándola al acatamiento de una serie de medidas que garantizaran la competencia y a que, en un plazo máximo de tres años, las empresas se disociaran”*¹²⁵. Este plazo fue modificado posteriormente, a solicitud de CINTRA, por la propia Comisión durante su sesión del 20 de mayo de 1996, condicionándola a observar el siguiente procedimiento:

"La Comisión revisará periódicamente las condiciones de competencia prevalecientes en el mercado relevante de transportación aérea. Si de los dictámenes que por tal motivo se formulen, se concluye que no existen condiciones de competencia efectiva, la Comisión instruirá a los promoventes sobre las acciones que deberán cumplimentar para coadyuvar al establecimiento de dichas condiciones pudiendo ordenar la suspensión o corrección de prácticas anticompetitivas o la desconcentración parcial o total de los agentes económicos involucrados en la transacción notificada, así como imponer las demás sanciones previstas en la ley”.

El propio presidente de la Comisión recuerda que para la formulación de los dictámenes de evaluación y seguimiento del mercado y del desarrollo de las empresas de CINTRA, esa Comisión identificó los siguientes elementos:

¹²⁵ **Sanchez Ugalde, Fernando. Discurso pronunciado durante su comparecencia ante las Comisiones de Comercio, Comunicaciones y Transportes y Turismo de la LVII Legislatura, 27 de noviembre de 1997.**

- participación de mercado de las subsidiarias de CINTRA y de los competidores;
- evolución de tarifas y relación precio-costo;
- comparativo de costos respecto de empresas similares de otros países;
- prácticas comerciales con el público y agencias de viajes;
- programas de código compartido; y
- normas y medidas administrativas de entrada al mercado.

También se determinó que la Comisión llevaría a cabo una evaluación periódica de las condiciones de competencia y que se apoyaría en un consultor independiente.

Ese procedimiento es deficiente, ya que no contempla la participación de la SCT que es la autoridad competente en materia de aviación civil y que cuenta con procedimientos adecuados para realizar de manera integral y utilizando parámetros internacionales, la evaluación de los resultados derivados de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo de la aviación mexicana.

En base a dicho procedimiento unilateral e incompleto, es que la Comisión recomendó la venta por separado de las dos principales aerolíneas mexicanas y el criterio del IPAB para concretar dichas ventas fue el del “mejor postor”, sin considerar la naturaleza jurídica de vía general de comunicación y servicio público concesionado, lo que les habría impuesto una consideración de mayor importancia: la preservación y fortalecimiento de los servicios aéreos mexicanos.

La situación del mercado mexicano, se ha venido complicando, por una parte las aerolíneas “tradicionales” enfrentan las consecuencias de decisiones parcializadas e inoportunas que no responden a las condiciones del transporte aéreo mundial para el que la tendencia globalizadora mantiene como premisa principal: el evitar el desperdicio de recursos (además de la sostenibilidad por motivos de

protección del medio ambiente), lo que ocasiona que las aerolíneas hayan venido desarrollando estrategias basadas en la operación y comercialización conjunta de sus servicios, disminuyendo frecuencias para poder incrementar sus factores de ocupación y ganancias al hacer mas eficaces sus servicios, en términos de costos de operación aplicando para ello, excepciones antimonopolio¹²⁶.

Lo anterior, aunado a la apertura de los mercados domésticos que dio acceso a las llamadas empresas de “bajo costo”: Volaris, Interjet, ALMA, Avolar, Click, VivaAerobus, ha mantenido fuerte presión en el esquema tradicional de rutas troncales que repercuten en los resultados de participación en los mercados internacionales a las que están vinculadas y de cuya operación no pueden aislarse.

Actualmente y debido al propio proceso de globalización, se están dando entre las principales aerolíneas mundiales las fusiones o consolidaciones. Estas acciones, que son favorecidas a nivel mundial y cuyo objetivo es el de preservar las fuentes de trabajo al tiempo de disminuir el impacto social que puede tener la desaparición de servicios aéreos: desatención de destinos, baja de turismo, incremento de precios, entre otros, deben tener eco en nuestro país y por ello, la autoridad competente: la SCT, deberá ser fortalecida y habilitada con mecanismos propios que le permitan tomar las decisiones oportunas que favorezcan la posición de las aerolíneas mexicanas, sin necesidad de esperar la opinión parcializada e incompleta de otras instancias, como la CFC.

¹²⁶ El Departamento de Transporte de los Estados Unidos acude al proceso de audiencia pública: *show cause order* mediante el cual consulta a los interesados sobre cualquier solicitud que recibe en materia de nuevos servicios aéreos, tanto domésticos como internacionales, así como de cualquier estrategia comercial que implique la conformación de alianzas entre aerolíneas, que pudieran tener un impacto en el mercado. Con la información recabada, resuelve en la mayoría de los casos, permitiendo que se lleve a cabo la estrategia comercial propuesta y señala las condiciones que sujetarán la competencia.

Ya en este momento, la SCT ha manifestado que apoyaría las fusiones¹²⁷ en tanto que la CFC se apresura a señalar que no autorizará la fusión de Aeroméxico y Mexicana¹²⁸, manteniendo una posición presuntamente basada en el interés del consumidor, como factor determinante de su decisión y poniendo en riesgo la permanencia y fortalecimiento de los servicios públicos mexicanos, pues aunque existen ya otras aerolíneas en el mercado doméstico, éstas no atienden el mercado internacional y tampoco estarían en posibilidad de mantener la oferta mexicana. En cuanto a la oferta de empresas extranjeras, hay que señalar que para ellas, el mercado mexicano no es prioritario, sino simplemente alimentador de otros tráficos, por lo que podrían incrementar sus tarifas o cancelar sus servicios por baja rentabilidad, sin que el gobierno mexicano pudiera ejercer ninguna medida de control.

Es necesario destacar que la autorización de fusión de Air France-KLM se basó en los objetivos de eficiencia operacional y comercial de la nueva empresa, que como consecuencia se han traducido en beneficios de servicios para el usuario, en tanto que el criterio de la CFC solo considera el interés inmediato del consumidor: obtener el servicio al menor precio posible, pero no lo protege de las consecuencias que pudieran resultar: cancelación de los servicios por baja rentabilidad o suspensión de los servicios, por la autoridad aeronáutica por infracciones o adeudos.

Debemos recordar que en materia de capacidad del transporte aéreo, el criterio basado exclusiva o prioritariamente en el interés del consumidor no es suficiente para:

- a. garantizar la soberanía y seguridad nacionales: interés del Estado;

¹²⁷ “La SCT abre la puerta a fusiones aéreas”, en www.cnnexpansion.com. 21 de agosto de 2008.

¹²⁸ “Descarta CFC solicitud de fusión de aerolíneas”, en www.exonline.com.mx, el 18 de agosto de 2008.

- b. sostener la industria aérea mexicana: interés del Estado y de las aerolíneas;
- c. garantizar la permanencia de los servicios aéreos: interés de las aerolíneas y del consumidor;
- d. aprovechar de mejor manera la infraestructura aeroportuaria: interés del estado y de los proveedores de servicios aeroportuarios;
- e. garantizar ingresos y finanzas saludables: Interés de las aerolíneas y proveedores de servicios aeroportuarios;
- f. mantener las fuentes laborales: interés de los trabajadores.

5. Modelo de desarrollo y competencia de la Aviación Mexicana

En el actual contexto, el desarrollo del transporte aéreo que demandan los usuarios debe ser competitivo en términos de: seguridad operacional, protección del medio ambiente, cobertura de rutas y tarifas.

El Estado debería otorgar a la industria del transporte aéreo los apoyos necesarios para que ésta se desarrolle de manera permanente, eficiente y económica, evitando el desperdicio de recursos y la competencia predatoria, con lo cual se atiende el interés público, organizando la prestación de servicios públicos seguros, eficientes y económicos.

Resulta necesario crear mecanismos eficaces y permanentes para la valoración de las necesidades de la población y sociedad en su conjunto, identificación de prioridades y diseño del servicio que requiere cada segmento o sector de la población. Esta tarea debería encomendarse a un cuerpo interdisciplinario e intersecretarial que analice todas las facetas de los servicios aéreos.

En el pasado, para satisfacer el interés público, se desarrollaron rutas troncales, regionales y alimentadoras, con objetivos políticos más que económicos. En el entorno actual, este esquema debe ser evaluado considerando los resultados económicos de la prestación de los servicios, para lo cual se deberían tomar en cuenta los resultados de participación, tarifas, factor de ocupación, con el fin de decidir qué elementos deben conservarse y qué otros cambiarse para que el modelo de desarrollo de rutas y servicios sea exitoso.

Dentro de la evaluación, debería analizarse si la LAC constituye el marco apropiado para impulsar una competencia saludable y sobre todo para lograr la mejor y mayor cobertura aérea y, evitar que el país continúe presentando áreas sobre-ofertadas y sobre-competidas, en tanto que subsisten otras que no cuentan con servicios aéreos apropiados.

Con el fin de desarrollar los servicios aéreos de manera ordenada convendría incorporar otras categorías dentro de la LAC: (1) transportistas troncales para prestar servicios aéreos nacionales e internacionales; (2) transportistas regionales, en servicios domésticos regionalizados e internacionales regionalizados; y (3) alimentadores en circuitos dentro de la misma entidad federativa o áreas determinadas en millas que puedan incluir puntos fronterizos.

Cada categoría dependería del número de aeronaves y vuelos semanales que realice el transportista, así como la capacidad que oferte en cada mercado. La Ley debería determinar, también el tipo de equipo con el que podrán prestar servicios los transportistas troncales, regionales y alimentadores. Para cada clasificación se considerarían los requisitos técnico-operacionales y antigüedad de flota, entre otros, así como las rutas que podrán operar. Sobre estas condiciones se podría establecer el piso tarifario para evitar la introducción de tarifas predatorias inconsistentes con los costos operacionales lo que crea una ilegítima competencia.

Esto obligaría a los concesionarios y permisionarios a realizar mayores esfuerzos, para alcanzar la clasificación de alimentador, regional o troncal y entonces competir en su verdadero nivel.

Al analizar las características de los servicios de transporte aéreo, sería importante también considerar a las de la infraestructura, con el fin de asegurar que ésta sea adecuada, segura y sobre todo económica para apoyar las operaciones aéreas en una atmósfera de competencia saludable.

Convendría establecer un programa de financiamiento impulsado por la SCT y por otras dependencias involucradas, para las empresas mexicanas así como considerar exenciones de pago de impuestos, por ejemplo para incentivar el uso de tecnologías ecológicas y para que los operadores puedan renovar sus flotas. Aprovechar los tratados que se tienen celebrados con Estados que fabrican aeronaves, para negociar y obtener facilidades de financiamiento en la adquisición de equipos aéreos para la aviación alimentadora, regional e inclusive troncal.

En el campo de la ciencia y la tecnología, la SCT debería encabezar e impulsar proyectos para la mejora y sustitución de combustibles para la aviación, considerando las características operacionales de las aeronaves y realizar estudios en la población circundante de los aeródromos y personal que trabaja habitualmente en ellos, para controlar posibles problemas de salud derivados de las condiciones ambientales en ellos.

Resultaría conveniente también que el gobierno mexicano promoviera acuerdos con los fabricantes de aeronaves para establecer en el país centros de ensamblaje o mantenimiento de fuselaje y motores e impulsara programas de ciencia y tecnología con universidades y tecnológicos públicos y privados mexicanos, para desarrollar modelos de aeronaves que se ajusten a las necesidades y modalidades de servicios, impulsando además la creación empleos bien remunerados y mano de obra especializada.

Impulsar con las autoridades estatales y municipales, la explotación de los aeródromos para apoyar los planes de desarrollo regional y a partir de los acuerdos alcanzados se podrían proyectar servicios multimodales y desarrollar plataformas logísticas que hagan más competitivo a la infraestructura y el transporte aéreo mexicano.

Para aprovechar la red de rutas regionales y alimentadoras, se podrían impulsar acuerdos de conexión entre aerolíneas mexicanas y extranjeras de la región involucrada.

6. Cambio de modelo

La Ley de Vías Generales de Comunicación propició el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas como parte de un conjunto de vías generales de comunicación, sujetas a los siguientes principios:

- a. Preservar la soberanía y seguridad nacionales;
- b. Garantizar el desarrollo económico del país utilizando los bienes nacionales para la prestación de servicios públicos que garantizaran la integración social, económica y política de la nación, con justicia social y mejor distribución de la riqueza;
- c. Convocar la participación del sector privado para el establecimiento y explotación del servicio de transporte aéreo regular concesionado, garantizando al inversionista la recuperación de su inversión en el menor tiempo posible, por lo que el esquema se basó en un monopolio sobre mercados o rutas;

- d. El Estado conservó la facultad de planeación para estudiar y decidir las rutas domésticas e internacionales que requería el país, asimismo el establecimiento de las condiciones de la prestación de los servicios, incluyendo las tarifas de la infraestructura y del transporte aéreo, cuidando en todo momento el interés público y del público usuario;
- e. El Estado garantizaba que la prestación de los servicios públicos de transporte aéreo fueran: a) permanentes, para lo cual otorgaba concesiones únicas sobre rutas, garantizando que el servicio pudiera proyectarse a largo plazo; b) seguros, debiendo cumplir con normas mundiales reglamentarias estandarizadas, manteniendo una estrecha inspección a la prestación de los servicios; c) eficientes, propiciando que se extendiera la cobertura de servicios y que las rutas se conectaran para beneficio de los usuarios y d) económicos, revisando la construcción tarifaria para que los costos directamente relacionados con el servicio provisto, se reflejaran de manera equitativa en las tarifas, manteniendo equilibrio entre los transportistas y los usuarios; y
- f. El Estado proveía los servicios de infraestructura aeroportuaria, a través del organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares y los correspondientes a la navegación aérea a través del órgano desconcentrado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. El objeto de ambas entidades era proveer servicios a la aviación civil mexicana e internacional, sobre bases estandarizadas mundiales de seguridad y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios tenían como principal objetivo el mantenimiento y ampliación de los mismos.

Con el proceso de “privatización”¹²⁹ de la industria aeronáutica, se buscó cambiar el modelo de servicio público a un modelo de negocios, cuyo principal objetivo sería el de captar mayor inversión para crear nuevos servicios, mayor cobertura, modernización de la infraestructura, apertura de mercados, competitividad de las aerolíneas; sin embargo, no se ha llegado a este nuevo paradigma, en virtud de que se ha carecido de un plan de transición entre el modelo anterior y el actual.

Dicho plan debería contemplar la modificación del marco jurídico aplicable a los servicios de transporte aéreo para los cuales es imperativo definir si se mantendrá la estructura de concesiones, lo cual implicaría la planeación de su desarrollo desde el Estado que ejercería el control de acceso a los mercados, como ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia ya que prevalecería el criterio de la satisfacción del interés público sobre el de actividad comercial.

De igual forma debería analizarse la posición de las empresas prestadoras de los servicios aéreos, desde el punto de vista empresarial: particularmente en cuanto al criterio de control efectivo y participación de la inversión extranjera; posibilidad de alianzas comerciales, inclusive con aeropuertos y una mayor participación en el capital social de las empresas concesionarias de aeropuertos y viceversa.

Desde el punto de vista fiscal, también será necesario realizar modificaciones a las leyes aplicables ya que si se eliminara la concesión de servicios aéreos de la LAC las disposiciones relativas a los servicios concesionados ya no aplicarían.

En un ámbito liberalizado, los servicios de transporte aéreo obedecerán a las leyes del mercado y reduciendo la participación del Estado el cual conservaría su carácter de autoridad aeronáutica para garantizar la seguridad operacional y la protección de los servicios contra actos de interferencia ilícita y establecer los programas de verificación correspondientes. En materia de los intercambios

¹²⁹ La “privatización” se refiere a la participación de capitales privados, pero estos quedan sujetos a la concesión para explotar aeródromos o servicios de transporte aéreo doméstico regular.

internacionales, su intervención es necesaria pues los servicios aéreos internacionales están definidos en los tratados, pero los principios que hasta el momento han regido su desarrollo podrían ser modificados para atender los criterios de mercado en lugar de los que rigen los servicios públicos: preservar la soberanía, seguridad y economía nacionales.

En el momento de decidir el modelo de desarrollo de la futura aviación mexicana, sería recomendable observar el tratamiento e importancia que otros Estados le dan a sus servicios de transporte aéreo, las salvaguardas y mecanismos de apoyo para fortalecer a sus aerolíneas y los intereses de los usuarios nacionales y evitar acciones contrarias a los intereses del Estado, como fue el caso de Aeroperú que estuvo en riesgo de desaparecer y que ahora forma parte del consorcio chileno LAN como LAN-PERU y Aerolíneas Argentinas que está siendo renacionalizada por su gobierno.

A pesar de que el marco jurídico actual no ha sido cambiado, la industria del transporte aéreo en México, se ha ido abriendo para aceptar la participación de nuevas empresas aéreas en el esquema de “bajo costo”, sin que se tengan bien definidos los elementos que constituyen ese modelo de negocio. El resultado es la presencia de nuevas aerolíneas en los mismos mercados tradicionales, sin crear nuevas rutas. El éxito que han tenido es individual, aislado y coyuntural, pero no se traduce en mejoría del transporte aéreo mexicano de manera integral, como quedó demostrado con la cancelación de rutas de baja rentabilidad ante la crisis derivada del precio del combustible¹³⁰.

Es decir que el objetivo planteado por el gobierno de crear nuevos servicios, utilizar mejor la infraestructura, crear nuevas rutas, no se ha cumplido.

¹³⁰ “Empresas cierran rutas por una baja ocupación” en www.exonline.com.mx, del 26 de junio 2008

Hay que considerar que la liberalización del transporte aéreo internacional, tiene como objetivo la apertura de derechos de tráfico, capacidad y tarifas, siendo el ejemplo más notable la conclusión de las negociaciones entre la Comunidad Europea y el Gobierno de los Estados Unidos, con la firma de un Acuerdo de cielos abiertos, cuya ejecución cambiará sin duda, el escenario de las aerolíneas y servicios de transporte aéreo; es razonable entonces esperar los resultados de este acuerdo para buscar formas en que nuestras aerolíneas puedan beneficiarse y fortalecer su postura de competencia.

Si se busca un cambio efectivo y transparente, es necesario iniciar el proceso de transición, incluyendo el marco jurídico y administrativo que propicie la liberalización progresiva, ordenada, eficaz de la aviación mexicana, sin debilitarla sino fortaleciéndola para que el resultado sea en beneficio real y permanente no coyuntural o temporal para el usuario, las aerolíneas, el estado y los trabajadores.

Por cuanto al aspecto de la competitividad, resulta urgente revisar el marco financiero para el transporte aéreo, que está sujeto al pago de diversos derechos, impuestos, tasas de financiamiento, tarifas y seguros, entre otros, que no le permiten disminuir con eficacia sus costos de operación, pero a las aerolíneas mexicanas se les exige ser competitivas en términos de tarifas. Por ello, la SCT debería convenir con otras dependencias, la eliminación de algunos derechos e impuestos, para permitir que los transportistas canalicen sus recursos al cumplimiento de programas específicos y obligatorios, como la renovación de sus flotas, medidas de control de la contaminación por ruido o emisiones de los motores, en los plazos que fije la autoridad.

A diferencia de la industria del transporte aéreo, la infraestructura sigue siendo manejada como monopolio, los servicios a los transportistas son caros y no reflejan los costos directos de su prestación, por lo que resultan inequitativos. Los servicios complementarios no son suficientes ni hay oferta competitiva en el

sentido de calidad y precio, por lo que las aerolíneas tienen que pagar servicios caros y muchas veces deficientes.

La SCT debería intervenir para exigir a los concesionarios de aeropuertos introducir acciones de competencia eficaz entre los prestadores de los servicios complementarios y proyectar las tarifas aeroportuarias sobre la base de los costos reales.

Para el negocio aeroportuario resulta imperativo que se desarrolle infraestructura especializada y eficiente a la manera de nodos de concentración y distribución de tráficos regionales e internacionales que puedan competir en servicios y eficiencia con los “hubs¹³¹” norteamericanos permitiendo conectar los diversos servicios aéreos.

Resulta imperativo que se discuta y defina, con la participación de los sectores público, privado y social: la importancia que en el futuro debe concederse a los servicios de transporte aéreo desde el punto de vista político, social y económico para que una vez alcanzado un consenso, llevar a cabo las modificaciones jurídicas y administrativas que resulten necesarias para ajustarse a su nueva condición y objetivos, resultando necesario que en base al nuevo marco jurídico emitido, se proceda a tomar las acciones que permitan conducir exitosamente la transición hacia la liberalización de los servicios aéreos.

¹³¹ Aeropuertos concentradores de tráficos aéreos, de gran capacidad para facilitar la transferencia de pasajeros y mercancías en el menor tiempo posible.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CONCLUSIONES

Como resultado de la investigación, se confirma la hipótesis inicialmente planteada en el sentido de la posibilidad de que el Estado planifique un proceso estructurado que garantice la soberanía y seguridad nacionales y que, a la vez permita la liberalización progresiva del transporte aéreo en México, salvaguardando el interés público, en virtud de los siguientes razonamientos:

1. La actividad aeronáutica se ha desarrollado en México a la par con su evolución tecnológica a nivel mundial. Desde sus inicios mereció la regulación por parte de la autoridad civil, para proteger los derechos de terceros que pudieran sufrir daños por el uso de los distintos artefactos aéreos.
2. La legislación aeronáutica que dio estructura al desarrollo de los servicios de transporte aéreo en sus distintas modalidades, la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, incluye entre las mismas a las comunicaciones aéreas, declarando que quedan bajo el dominio del Estado y cuyo aprovechamiento o explotación se llevará a cabo, por particulares, mediante concesión o permiso, correspondiendo al Estado la planeación de la infraestructura y de los servicios aéreos, para satisfacer las necesidades colectivas.
3. Compete a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejercer la autoridad aeronáutica y aeroportuaria y derivado de ello, deberá llevar a cabo la

planeación de la infraestructura aeroportuaria, servicios de navegación aérea y del desarrollo del transporte aéreo nacional doméstico e internacional.

4. Con el propósito de actualizar el marco jurídico de la aviación civil, se expidieron las Leyes de Aviación Civil y de Aeropuertos, manteniendo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el carácter de autoridad aeronáutica y aeroportuaria, encargada de la planeación de la actividad aeronáutica en el país.

5. Por sus características de vía general de comunicación, debe considerarse a la aviación civil, incluidos los servicios públicos de transporte aéreo, como una actividad prioritaria, por lo que su planeación corresponde al Estado y debe ser democrática, con la participación responsable de los sectores público, privado y social. El objetivo de dicha planeación debe ser el fortalecimiento de la vía de comunicación aérea, para atender el interés público, incluyendo el impulso de la aviación social.

6. El transporte aéreo internacional, ha tenido su propio desarrollo y a partir de 1944, con la firma del Convenio de Chicago, los Estados adoptaron como principios rectores: el reconocimiento de la soberanía de los Estados sobre su espacio aéreo; el derecho de establecer las aerovías y señalar zonas prohibidas para el sobrevuelo; el derecho de participación en la prestación de los servicios aéreos; el intercambio recíproco de derechos de tráfico.

7. El transporte aéreo internacional, en virtud de las normas internacionales expedidas por OACI así como de los diversos tratados multilaterales que lo regulan, es un servicio estandarizado en la parte operacional y contractual, ofreciendo con ello la garantía de la seguridad y al usuario procedimientos uniformes que facilitan su utilización.

8. El transporte aéreo internacional puede ser un elemento de desarrollo económico para los países, por lo que los Estados concretan convenios

bilaterales o regionales, para el intercambio de derechos de tráfico, y poder asegurar su participación en la distribución del tráfico generado.

9. Los Estados han sostenido posturas políticas diversas en la negociación de los convenios bilaterales, en el caso de México ésta se basa en la reciprocidad real y efectiva.

10. El crecimiento de la industria aérea a nivel mundial se basó en la operación de aerolíneas de bandera, pero a partir de 1994, con la firma del Acuerdo de Comercialización de Servicios, las aerolíneas han venido ejerciendo presión sobre sus gobiernos para la apertura de los mercados aéreos.

11. Actualmente el transporte aéreo mundial se encuentra en procesos de integración de mercados para facilitar la negociación de derechos de tráfico por bloques regionales, hacia la liberalización total de los mercados. Se han firmado ya algunos convenios con carácter regional y el que recientemente firmaron Estados Unidos y la Comunidad Europea, atraerá cambios importantes a la aviación mundial.

12. México puede aprovechar las tendencias que le ofrezcan mayores ventajas al país, no solo a las aerolíneas y por lo tanto, corresponde al Estado iniciar la transición de la industria aérea nacional, para asegurar y fortalecer los derechos reconocidos en los actuales convenios bilaterales; asegurar para las aerolíneas mexicanas iguales oportunidades de financiamientos, adquisición de equipos, acceso a los mercados, etc., que las haga competitivas; mantener la soberanía y seguridad nacionales.

13. Para lograr lo anterior, es necesario contar con una autoridad aeronáutica fuerte que pueda tomar las decisiones oportunas que más beneficien a las aerolíneas mexicanas.

14. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes debe encabezar las acciones encaminadas a replantear y redefinir la naturaleza del transporte aéreo, para adecuar el marco jurídico y organizacional que prepare y propicie

una transición exitosa y benéfica que atienda de manera óptima, los intereses del Estado, los de la sociedad y los del usuario, las aerolíneas e inversionistas y los trabajadores.

15. Convenir con la Comisión Federal de Competencia, los criterios que definan los objetivos y estrategias que garanticen el fortalecimiento de los servicios de transporte aéreo mexicanos, en el mercado doméstico, diversificando los servicios y evitando la concentración en algunas rutas que conlleva al desperdicio de recursos y ocasiona congestión en el espacio aéreo impactando el medio ambiente y desperdiciando capacidad de infraestructura aeroportuaria.

PROPUESTAS

1. El párrafo cuarto del artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser modificado para incluir a la aviación civil como una actividad prioritaria, que permita la participación del sector privado para un mejor aprovechamiento y explotación de los servicios de transporte aéreo, bajo la rectoría del Estado que conservará el dominio sobre la vía general de comunicación y garantizará la soberanía y seguridad nacionales.

2. La Ley de Aviación Civil debería modificarse en su artículo 1, párrafo primero, para declarar a la aviación como una actividad prioritaria. Asimismo en sus artículos 11 párrafo cuarto y 20 fracción II, para hacer posible que los servicios de transporte aéreo regular internacionales, puedan ser operados por empresas mexicanas sin que éstas sean concesionarias del servicio nacional. Con ello, se impulsaría la creación de aerolíneas especializadas en el tráfico internacional que ejerzan los derechos derivados de los bilaterales de los que México forma parte y que no son operados.

3. También es necesario crear mecanismos de participación de los sectores público, privado y social, para revisar la Política Aeronáutica publicada en 2001, para su actualización y crear los programas y calendarios de cumplimiento, así como su continua evaluación.

4. Modificar la Ley Federal de Competencia para hacer referencia a la observancia de los tratados, con el fin de garantizar que el transporte aéreo mexicano internacional, cuente con las mismas ventajas que marquen las tendencias mundiales para fortalecer a las aerolíneas y en consecuencia beneficiar al consumidor.

**TIPO UNIFORME DE CONVENIO SOBRE RUTAS AEREAS
PROVISIONALES**

Corresponde al ANEXO VIII del Acta Final de la Convención sobre Aviación Civil Internacional. Chicago, 7 de diciembre de 1944.

La Conferencia Internacional de Aviación Civil,

CONSIDERANDO:

Que en el curso de las operaciones militares, ciertas regiones del mundo se verán libres de las interrupciones que la guerra ha causado en el tráfico aéreo civil;

Que los sistemas y facilidades de transporte aéreo civil ha quedado reducidos en muchos Estados a un nivel que está lejos de ser adecuado, pero que sin embargo existen amplias oportunidades para utilizar el aeroplano, que ha demostrado plenamente su eficacia como instrumento para efectuar el transporte rápido en gran escala, para llevar ayuda a los países necesitados y para acelerar la restauración del intercambio comercial normal;

Que las posibilidades del transporte aéreo son tan prometedoras y, al mismo tiempo, tan difíciles de prever, que es conveniente fomentar en este campo un desarrollo rápido durante un período de transición, a fin de obtener experiencia, para poner en vigor más tarde acuerdos de índole más duradera;

Que todos los Estados poseen soberanía absoluta y exclusiva sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio; y

Que es aconsejable alcanzar el mayor grado de uniformidad posible en los convenios relativos a servicios aéreos que celebre los Estados;

ENCOMIENDA :

1. Que cada Estado se comprometa a abstenerse de incluir en los convenios disposiciones específicas que concedan a cualquier otro Estado, o línea aérea, derechos exclusivos respecto al tránsito, escalas con fines no comerciales y entrada comercial, así como concertar convenio alguno que excluya las líneas aéreas de cualquier Estado, o discrimine entre ellas, y a poner fin a cualesquiera derechos exclusivos o discriminatorios ya existentes, tan pronto como dicha acción pueda adoptarse de conformidad con los convenios vigentes en el momento;

2. Que las cláusulas que se expresan en el proyecto de dicho uniforme de convenio que a continuación se inserta, se consideran como cláusulas uniformes para ser incluidas en los convenios que se mencionan en el párrafo anterior; quedando entendido que los Estados interesados se reservan el derechos de hacer las modificaciones en la redacción que sean necesarios en cada caso particular y de añadir cláusulas, siempre que dichos cambios o adiciones no sean incompatibles con las cláusulas uniformes; y entendiéndose además que ninguna de las disposiciones aquí contenidas impedirá que un Estado celebre convenios con líneas aéreas de otros Estados siempre que dichos convenios contengan las cláusulas uniformes arriba indicadas hasta el punto en que sean aplicables.

TIPO UNIFORME DE CONVENIO SOBRE RUTAS AEREAS PROVISIONALES.

1. Las partes contratantes conceden los derechos especificados en el Anexo* que consideran necesarios para el establecimiento de las rutas y servicios aéreos internacionales civiles descritos en dicho Anexo. Ya sea que tales servicios se inauguren inmediatamente o en fecha posterior, a discreción de la parte contratante a la cual se concedan los derechos.

NOTA Un anexo contendrá una descripción de las rutas y de los derechos que se concedan, ya sea sólo de tránsito, de escala con fines no comerciales o de entrada comercial, según sea el caso, y de las condiciones incidentales a la concesión de los derechos. Cuando se conceda el derecho de escala con fines no comerciales, o derechos comerciales, el anexo contendrá una designación de los puertos de escala en los cuales podrá hacerse los aterrizajes, o en los cuales se reconocen los derechos comerciales para el embarque y desembarque de pasajeros, cargo y correo, y una lista de las partes contratantes a las cuales se conceden los derechos.*

- 2.- (a) Cada uno de los servicios aéreos descritos en el Anexo comenzará sus operaciones tan pronto como la parte contratante a la cual se haya concedido el derecho de signar una o más líneas aéreas para la ruta en cuestión de conformidad con el párrafo I, haya autorizado una línea aérea para dicha ruta. La parte contratante que otorgue el derecho estará obligada de acuerdo con el artículo 7 de este Convenio, a otorgar a la línea aérea o líneas aéreas interesadas el permiso necesario para comenzar las operaciones; quedando entendido que podrá exigirse a la línea aérea designada que pruebe su competencia ante las autoridades aeronáuticas de la parte contratante que otorgue los derechos, de conformidad con las leyes y reglamentos que normalmente apliquen dichas autoridades a estos casos, antes de permitirles dedicarse a las operaciones de que trata este Convenio; que están ocupadas militarmente o en las zonas afectadas por loas hostilidades o la ocupación, la inauguración de dichos servicios estará sujeta a la aprobación de las autoridades o la ocupación, la inauguración de dichos servicios estará sujeta a la aprobación de las autoridades militares competentes.

(b) Se entiende que cualquier parte contratante a la cual se otorguen derechos comerciales de conformidad con este Convenio hará uso de ellos a la mayor brevedad posible, excepto en el caso de incapacidad temporal para ejercerlos.

3. Los derechos de explotación que una parte contratante haya concedido previamente a un Estado que no sea parte de este Convenio, o a una línea aérea, continuarán en vigor de acuerdo con los términos en que fueron otorgados.

4. A fin de evitar las prácticas discriminatorias y de asegurar la igualdad de tratamiento se conviene en que:

(a) Cada una de las partes contratantes impondrá, o permitirá que se impongan, derechos justos y razonables por el uso de aeropuertos y otras instalaciones. Cada una de las partes contratantes conviene, sin embargo, en que tales derechos no serán mayores que los que paguen por el uso de tales aeropuertos e instalaciones, sus aeronaves nacionales que se dediquen a servicios internacionales similares.

(b) El combustible, los lubricantes y las piezas de repuesto que una parte contratante, o sus nacionales, introduzcan en el territorio de otra parte contratante para el uso exclusivo de las aeronaves de la primera, recibirán de la segunda el tratamiento nacional y el de la cláusula de la nación mas favorecida con respecto a los derechos de aduana, derechos de inspección u otros derechos o gravámenes nacionales.

(c) El combustible, los lubricantes, las piezas de repuesto, el equipo regular y los materiales de aviación que lleven a bordo las aeronaves civiles de las líneas aéreas de las partes contratantes, autorizadas para explotar las rutas y servicios descritos en el Anexo, deberán, al llegar o al partir del territorio de otras partes contratantes, estar exentos de derechos de aduana, derechos de inspección o derechos o gravámenes similares, aun cuando dichas aeronaves los usen o consuman durante el vuelo sobre dicho territorio.

5. Los certificados de navegabilidad, los certificados de competencia y las licencias expedidos o validados por una de las partes contratantes, se reconocerán como válidos por las otras partes contratantes para los fines de mantener las rutas y servicios que se describen en el Anexo. Cada una de las partes contratantes se reserva el derecho de no aceptar, cuando se trate de vuelos sobre un propio territorio, certificados de competencia y licencias otorgados a sus nacionales por otro Estado.

6. (a) Las leyes y reglamentos de una parte contratante, relativos o la entrada o salida de su territorio de aeronaves dedicadas a la navegación aérea internacional, o a la circulación y navegación de dichas aeronaves mientras estén en su territorio, se aplicarán a las aeronaves de todas las partes contratantes, sin distinción de nacionalidad y dichas aeronaves los observarán al entrar o salir del territorio de dicha parte contratante o mientras se encuentren en él.

(b) Las leyes y reglamentos de una parte contratante sobre entrada o salida de su territorio de pasajeros, tripulaciones o carga de aeronaves (tales como reglamentos de entrada, despacho, inmigración, pasaportes, aduanas y cuarentena) deberán cumplirse por los pasajeros, tripulación o carga, o en su representación, tanto a la entrada como a la salida o mientras permanezcan en el territorio de dicha parte contratante.

7. Cada parte contratante se reserva el derecho de rehusar o revocar el certificado o permiso dado a una línea aérea de otro Estado, en cualquier caso en que no esté satisfecha de que nacionales de una de las partes de este Convenio poseen una parte substancial de dicha línea aérea y la dirigen de hecho, o en caso de que una línea aérea no cumpla con las leyes del Estado en que opera, según queda especificado en el artículo 6 del presente Convenio, o no cumpla las obligaciones que haya contraído de conformidad con este Convenio.

8. Este Convenio, y todos los contratos relacionados con el mismo, se registrarán en el Organismo Provisional de Aviación Civil Internacional.

9. (Cuando se considere aconsejable, insértense aquí las disposiciones sobre arbitraje, cuyos detalles serán objeto de negociaciones entre las partes de cada Convenio).

10. Este Convenio continuará en vigor hasta que sea enmendado o substituido, por una convención general multilateral de aviación; quedando entendido, sin embargo, que los derechos para la prestación de servicios que se concedan de acuerdo con las disposiciones de este Convenio, podrán terminarse mediante aviso con un año de anticipación dirigido a la parte contratante cuyas empresas aéreas sean afectadas. El aviso podrá darse en cualquier momento después de transcurridos dos meses para que durante ese período pueda haber consulta entre la parte contratante que da el aviso y las partes contratantes servidas por las rutas.

**ACUERDO SOBRE TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL.
Chicago, 7 de diciembre de 1944**

Los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional que firman y aceptan este Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional, declaran lo siguiente:

Sección I

Cada uno de los Estados contratantes reconoce a los demás Estados contratantes las siguientes libertades del aire, respecto a servicios aéreos internacionales sujetos a itinerario fijo:

- 1) El privilegio de volar sobre su territorio sin aterrizar;
- 2) El privilegio de aterrizar para fines no comerciales;
- 3) El privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave;
- 4) El privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave;
- 5) El privilegio de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado participante, y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera de dichos territorios.

Con respecto a los privilegios especificados en los párrafos 3), 4) y 5) de esta sección, la obligación de cada uno de los Estados contratantes sólo se refiere a servicios terminales que constituyan una línea razonablemente directa de partida y de llegada al territorio metropolitano del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

Los privilegios de esta sección no serán aplicables a los aeropuertos que se utilicen para fines militares y de los cuales se excluye a todo servicio aéreo internacional sujeto a itinerario fijo. En las zonas de hostilidades activas o militarmente ocupadas y, en tiempo de guerra, en las rutas de abastecimiento de dichas zonas, el ejercicio de tales privilegios estará sujeto a la aprobación de las autoridades militares correspondientes.

Sección 2

El ejercicio de los privilegios precedentes estará sujeto a las disposiciones del Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional y, cuando éste entre en vigor, a

las disposiciones del Convenio Internacional de Aviación Civil, ambos instrumentos redactados en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

Sección 3

Un Estado contratante que conceda a las líneas aéreas de otro Estado contratante el privilegio de aterrizar para fines no comerciales, podrá requerir de dichas líneas aéreas que ofrezcan servicio comercial razonable en los puntos en que se efectúen los aterrizajes.

Tal requerimiento no implicará discriminación alguna entre las líneas aéreas que exploten una misma ruta, deberá tomar en cuenta la capacidad de las aeronaves, y deberá ejercitarse de tal manera que no perjudique las operaciones normales de los servicios aéreos internacionales en cuestión, o los derechos y obligaciones de un Estado contratante.

Sección 4

Cada uno de los Estados contratantes tendrá derecho a negar a las aeronaves de los demás Estados contratantes el permiso para tomar en su territorio, mediante remuneración o alquiler, pasajeros, correo o carga destinados a otro punto comprendido en su territorio. Cada uno de los Estados contratantes se compromete a no celebrar acuerdos que específicamente concedan tal privilegio a base de exclusividad a ningún otro Estado, o a una línea aérea de cualquier otro Estado, y a no obtener de ningún otro Estado un privilegio de tal naturaleza.

Sección 5

Sujeto a las disposiciones de este Acuerdo cada uno de los Estados contratantes podrá:

- 1) Designar la ruta que seguirá en su territorio cualquier servicio aéreo internacional y los aeropuertos que podrá usar dicho servicio aéreo;
- 2) Imponer, o permitir que se impongan a dicho servicio, derechos justos y razonables por el uso de tales aeropuertos y otras instalaciones. Estos derechos no serán mayores que los que paguen por el uso de dichos aeropuertos e instalaciones las aeronaves nacionales que se dediquen a servicios internacionales similares; quedando entendido que si un Estado contratante interesado hace representaciones, los derechos que se impongan por el uso de aeropuertos y otras instalaciones estarán sujetos a examen por parte del Consejo de la OACI establecido de acuerdo con el Convenio anteriormente mencionado, el cual someterá al Estado o Estados interesados un informe con las recomendaciones pertinentes para su consideración.

Sección 6

Cada uno de los Estados contratantes se reserva el derecho de rehusar o revocar el certificado o permiso dado a una empresa de transporte aéreo de

otro Estado, en cualquier caso en que no esté satisfecho de que nacionales de un Estado contratante poseen un parte substancial de dicha empresa y la dirigen de hecho; o en su caso de que una empresa de transporte aéreo no cumpla con las leyes del Estado en que opera, o no cumpla las obligaciones que haya contraído de conformidad con este Convenio.

ARTICULO II

Sección I

Los Estados contratantes aceptan que este Acuerdo deroga todas las obligaciones y acuerdos existentes entre ellos que sean incompatibles con sus disposiciones, y se comprometen a no contraer tales obligaciones o entrar en tales acuerdos. Un Estado contratante que hay contraído cualesquiera otras obligaciones incompatibles con este Acuerdo tomará medidas inmediatas para lograr la terminación de dichas obligaciones. Si una línea aérea de un Estado contratante ha contraído tales obligaciones incompatibles, el Estado de su nacionalidad hará cuanto esté a su alcance para lograr su terminación inmediata; en todo caso, procederá a hacer que se terminen tan pronto como pueda tomarse legalmente dicha acción después que entre en vigor este Acuerdo.

Sección 2

Sujeto a las disposiciones de la sección que antecede, cualquier Estado contratante podrá concertar acuerdos relativos a servicios aéreos internacionales que no sean incompatibles con este Acuerdo. Cualquier acuerdo de esta índole se registrará inmediatamente en el Consejo, que lo hará público a la mayor brevedad posible.

ARTICULO III

Cada uno de los Estado contratantes se comprometa a prestar la debida consideración a los intereses de los otros Estados contratantes, al establecer y explotar servicios terminales, a fin de no afectar injustificadamente sus servicios regionales o entorpecer el desarrollo de sus servicios terminales.

ARTICULO IV

Sección I

Cualquier Estado contratante, mediante reserva agregada a este Acuerdo en el acto de su firma o aceptación, podrá optar por no conceder y recibir los derechos y obligaciones a que se refiere la Sección I, Artículo I, párrafo 5), y podrá en cualquier momento, después de la aceptación y mediante aviso con seis meses de anticipación dirigido al Consejo asumir o reasumir, según sea el caso, tales derechos y obligaciones. Ningún Estado contratante estará obligado a conceder derecho alguno de conformidad con las disposiciones del referido párrafo, a un Estado contratante que no esté sujeto a las disposiciones prescritas en el mismo.

Sección 2

Un Estado contratante que considere que la actuación de otro Estado contratante al aplicar las disposiciones de este Acuerdo es injusta o le causa perjuicio, podrá solicitar del Consejo que estudie la situación. El Consejo procederá a investigar el asunto y llamará a los Estado interesados a consulta. Si dicha consulta no resolviera las dificultades, el Consejo podrá transmitir a los Estados contratantes interesados las conclusiones y recomendaciones que considere pertinentes. Si posteriormente un Estado contratante interesado, en opinión del Consejo, deja de tomar injustificadamente las medidas correctivas adecuadas, el Consejo podrá recomendar a la Asamblea de la Organización que se suspendan a dicho Estado contratante los derechos y privilegios que establece este Acuerdo, hasta que se tomen dichas medidas. La Asamblea, por mayoría de dos terceras partes de sus votos, podrá suspender a dicho Estado contratante por el período de tiempo que crea conveniente, o hasta que el Consejo se satisfaga de que dicho Estado ha tomado las medidas correctivas en cuestión

Sección 3

Si surge entre dos o más Estados contratantes algún desacuerdo respecto a la interpretación o aplicación de ese Convenio que no pueda solucionarse mediante negociación, serán aplicables las disposiciones del Capítulo XVIII del antedicho Convenio de la misma manera que se dispone en ello respecto a cualquier desacuerdo sobre la interpretación o aplicación de dicho Convenio.

ARTICULO V

Este Acuerdo estará en vigor durante la vigencia del antedicho Convenio; entendiéndose, sin embargo, que cualquier Estado contratante, que sea parte en el presente Acuerdo, podrá denunciarlo mediante aviso con un año de anticipación dirigido al Gobierno de los Estados Unidos de América, el cual notificará inmediatamente dicho aviso y denuncia a los demás Estados contratantes.

ARTICULO VI

Mientras entra en vigor el antedicho Convenio, toda referencia que el mismo se haga en el presente Acuerdo, excepto las de la Sección 3 del Artículo IV y las del Artículo VII se considerarán con referencias al Acuerdo Interino de Aviación Civil Internacional redactado en Chicago el 7 de diciembre de 1944; y las referencias a la OACI, a la Asamblea y al Consejo, se considerarán como referencias a la Organización Provisional de Aviación Civil Internacional a la Asamblea Interina y al Consejo Interino, respectivamente.

ARTICULO VII

Para los fines de este Acuerdo, "territorio" se define según los términos del Artículo 2 del antedicho Convenio.

ARTICULO VIII

Firma y aceptación del Acuerdo

Los infrascritos, delegados a la Conferencia Internacional de Aviación Civil reunida en Chicago el primero de noviembre de 1944, firman este Acuerdo en la inteligencia de que cada uno de los gobiernos en cuyo nombre se suscribe notificará al Gobierno de los Estados Unidos de América, a la mayor brevedad posible, si la firma en su nombre constituye la aceptación del Acuerdo por parte de ese gobierno, y una obligación contraída.

Cualquier Estado que sea miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional podrá aceptar el presente Acuerdo como una obligación contraída en su nombre, al notificar su aceptación al Gobierno de los Estados Unidos, y la aceptación será efectiva en la fecha en que este último reciba la notificación.

Este Acuerdo entrará en vigor entre los Estados contratantes al ser aceptado por cada uno de ellos. En adelante, será recíprocamente obligatorio para cada Estado que notifique su aceptación al Gobierno de los Estados Unidos de América en la fecha en que dicho Gobierno reciba la aceptación del otro. El Gobierno de los Estados Unidos de América notificará a todos los Estados que suscriban y acepten este Acuerdo las fechas en que se reciban todas las aceptaciones del mismo y la fecha en que entra en vigor respecto a cada uno de los Estados que lo acepten.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

FREER, DUANE W. *“Serie Especial Números 1 a 12. Boletín OACI. Marzo 1986 a Febrero 1987. Montreal Canadá.*

MARROQUIN Zaleta, Jaime M. *Estudios de Derecho del Transporte. Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional. México 1979.*

VIDELA Escalada, Federico N. *Derecho Aeronáutico. Tomo III. Zavala Editor. Buenos Aires, Argentina. 1973.*

WELLS, Alexander T. *Air Transportation. A management perspective. Segunda Edición. Wadsworth Publishing Company. Belmont California. 1988.*

Legislación mexicana

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

Código Penal Federal. Última Reforma DOF 13 de abril de 2007. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/9.doc>

Ley de Bienes Nacionales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc>

Ley de Inversión Extranjera. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma DOF 2-06-2006 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/153.doc>

Reglamento de la Ley de Aviación Civil. DOF del 7 de diciembre de 1998.

Reglamento de la Ley de Aeropuertos. DOF del 17 de febrero de 2000.

Reglamento del Registro Aeronáutico Mexicano. DOF del 28 de noviembre de 2000.

Reglamento para la expedición de permisos, licencias y certificados de capacidad del personal técnico aeronáutico. DOF del 24 de junio de 2004.

Otras publicaciones

Naciones Unidas. Documento A/47/277 de la Asamblea General. *Programa de Paz.* 17 de junio de 1992.

OACI. *Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización de Aviación Civil Internacional.* Doc. 7970. Reimpreso en Agosto 2002.

OACI. *Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales.* Doc. 7500. Reimpreso Enero 1998.

OACI. *Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional.* Doc. 9740. Mayo 1999.

OACI. *Convenio relativo a las garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil.* Doc. 9793. Noviembre 2001.

OACI. *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de la detección.* Doc. 9571. Marzo 1991.

OACI. *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional.* Doc. 9587. Montreal, Canadá. 1999.

OACI. *Documento WATC5.6. Discurso de clausura del Coloquio Mundial de Transporte Aéreo pronunciado por el Dr. Phillipe Rochard, Presidente del Consejo Permanente de la OACI.* 10 de abril de 1992.

OACI. *Informe de la Segunda Conferencia de transporte aéreo.* Doc. 9297, AT Conf/2. Montreal 1980.

OACI. *Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional.* Doc. 9626. Primera Edición. 1996.

OACI. *Modus Operandi concertado entre la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Meteorológica Mundial.* Doc. 7475. Enero 1963.

- OACI. *Protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo móvil aeronáutico, del Convenio relativo a las garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil.* Doc. 9794. Noviembre 2001.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Licencias al personal.* Anexo 1. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Reglamento del Aire.* Anexo 2. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Servicio Meteorológico para la navegación aérea internacional.* Anexo 3. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Cartas Aeronáuticas.* Anexo 4. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Unidades de medida que se han de emplear en las comunicaciones aire-tierra; vuelo y tierra.* Anexo 5. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Operación de aeronaves.* Anexo 6. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Marcas de nacionalidad y matrícula.* Anexo 7. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Aeronavegabilidad.* Anexo 8. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Facilitación.* Anexo 9. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Telecomunicaciones Aeronáuticas.* Anexo 10. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Servicio de tránsito aéreo.* Anexo 11. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Búsqueda y Salvamento.* Anexo 12. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Investigación de Accidentes de Aviación.* Anexo 13. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Aeródromos.* Anexo 14. Montreal, Canadá.
- OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Servicios de Información Aeronáutica.* Anexo 15. Montreal, Canadá.

OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Protección del Ambiente. Anexo 16*. Montreal, Canadá.

OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Seguridad. Anexo 17*. Montreal, Canadá.

OACI. Normas y Métodos Recomendados Internacionales. *Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea. Anexo 18*. Montreal, Canadá.

SCT. *Acuerdo por el cual se establece la Política Aeronáutica que dará rumbo y contenido a las actividades del Estado, de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo, del personal técnico aeronáutico, de los aeropuertos y de los prestadores de servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como de los demás interesados en el robustecimiento de la industria, como las aseguradoras, los fabricantes de aeronaves, los arrendadores, entre otros*. DOF del 29 de octubre de 2001.

SCT. *Extracto del Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria*. DOF del 19 de junio de 1999.

Sitios de internet

<http://es.wikipedia.org>

<http://e-mar.sct.gob.mx>

<http://www.icao.org>

<http://mx.encarta.msn.com>

<http://portal.sre.gob.mx>

<http://www.sct.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.un.org>

<http://www.unidroit.org>

<http://es.wikipedia.org>

<http://corporate.airfrance.com/en/strategy/air-france-klm/index.html>

<http://corporate.airfrance.com/en/strategy/air-france-klm/air-france-klm-a-global-leader-in-air-transport/air-france-klm-a-global-leader-in-each-of-the-three-core-businesses/index.html>

<http://en.wikipedia.org/wiki/KLM>

http://en.wikipedia.org/wiki/Air_France

<http://Ita.reuters.com>
www.diario.com.mx
www.elporvenir.com.mx
www.lajornada.com.mx
www.milenio.com
www.caribbeannewsdigital.com
www.hosteltur.com
www.cnnexpansion.com
www.exonline.com.mx

Tratados

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio complementario del Convenio de Varsovia, para la unificación de ciertas reglas relativas al transporta aéreo internacional realizado por quien no sea transportista contractual.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio sobre aviación civil internacional.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.

- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Protocolo Número 1 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Protocolo Número 2 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929 modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Protocolo Número 4 que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929 modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971.* Aviación Civil Mexicana. Convenios Multilaterales y Bilaterales vigentes. México 1982.
- SENADO DE REPÚBLICA. *Carta de las Naciones Unidas. Acuerdos provisionales concertados por los gobiernos participantes en la conferencia de las Naciones Unidas sobre organización internacional. Firmados el 26 de junio de 1945.* Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo IX, págs. 337-388. México 1972.