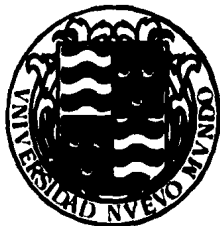


**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**3  
2ej.**ESCUELA DE DERECHO****CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO****ANALISIS JURIDICO DE LOS INCIDENTES AERONAUTICOS  
DE TRANSITO AEREO**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JUAN MIGUEL ANGEL OROZCO OCHOA



## **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 está 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.

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES HISTORICOS</b>	<b>4</b>
1.1 El Derecho Internacional	4
1.2 Los Organismos Especializados	4
1.3 La Organización de la Aviación Civil Internacional	6
<b>CAPITULO SEGUNDO: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OACI</b>	<b>13</b>
2.1 A) Funciones	13
2.2 B) Estructura	13
<b>CAPITULO TERCERO: LEGISLACION Y CONVENCIONES INTERNACIONALES QUE EXISTEN AL RESPECTO</b>	<b>22</b>
3.1 A) La Convención de Varsovia de 1929	22
3.2 B) El Protocolo de la Haya de 1955	23
3.3 C) El Acuerdo de Montreal de 1966	25
3.4 D) El Protocolo de Guatemala de 1971	27
3.5 E) Los Protocolos de Montreal de 1975	27
3.6 F) El Convenio de Guadalajara de 1961	28
3.7 G) Legislación Aérea en México	29
<b>CAPITULO CUARTO: EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>33</b>
4.1 A) Concepto de Reglamento	33
4.2 B) La Facultad Reglamentaria	34
4.3 C) Clases de Reglamentos	42
Las Sanciones en los Reglamentos	47

<b>CAPITULO QUINTO: FORMA EN QUE SE PUEDEN REGULAR LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN LOS INCIDENTES AERONAUTICOS</b>	<b>50</b>
5.1 A) Definición de Incidente	52
5.2 B) Definición de Incidente de Tránsito Aéreo	52
5.3 C) Distinción entre Accidente e Incidente Aéreos	55
5.4 D) Clases de Incidentes Aéreos	56
5.5 E) Proyecto de Reglamento de Incidentes Aéreos en la Legislación Mexicana	59
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>76</b>

## INTRODUCCION

En la historia de la Aviación mundial, se ha ido incrementando paulatinamente la demanda de los vuelos aéreos. Conforme se desarrolla la tecnología en general, la Aviación comercial cada vez se perfecciona más, exigiendo y requiriendo una mayor especialización del personal que interviene en el funcionamiento de las aeronaves, a fin de incrementar las medidas de seguridad en el tránsito aéreo.

No obstante el perfeccionamiento de la técnica y la mayor capacitación y adiestramiento del personal del aire, probablemente por el aumento del volumen del número de vuelos, se presentan con frecuencia accidentes de aviación.

Tales accidentes se deben a una serie de errores, sean imputables a las cosas, como desperfectos técnicos, o bien a fallas humanas producidas por diversas causas, verbigracia, cansancio, enfermedad, poca experiencia, etc.

Con el crecimiento del tránsito aéreo y la rapidez con que las aeronaves se desplazan, ocasionan la verificación de siniestros, que se hace impostergable regular.

Estas situaciones producen como efecto la necesidad de dictar normas que solucionen una serie de problemas, entre los cuales cito: determinación de las personas responsables de los daños y perjuicios ocasionados.

nados; las clases de daños y perjuicios que deben indemnizarse; casos en que deben responder los porteadores y operadores aéreos y causales que -- permitan liberar de responsabilidad a los autores de los daños y perjuicios.

Se pensó que la regulación de estas materias bastaban con las normas de indemnización de perjuicios contenidas en los códigos civiles o en las disposiciones del contrato de transporte comprendidas en el Código de Comercio. Pronto se advirtió que estas normas eran insuficientes para la regulación de estos problemas y que se hacía necesario elaborar una -- nueva reglamentación que tomara en cuenta las peculiaridades de este nuevo medio de transporte.

Surgen convenciones internacionales que regulan la responsabilidad civil que emana de la actividad aeronáutica. Las legislaciones nacionales empiezan a incluir disposiciones semejantes en sus textos básicos. Se celebra la Convención de Varsovia de 1929 sobre unificación de reglas relativas al transporte internacional; convenio que uniforma las condiciones del contrato de transporte internacional.

Pero esta convención y las posteriores, como los Protocolos de la Haya de 1955 y en Guatemala en 1971, y Guadalajara en 1961, sobre responsabilidad del transportador, de hecho sólo comprenden a los accidentes aéreos, pero no hacen alusión a los incidentes aéreos. Por lo cual, en las convenciones internacionales, como en el derecho interno o nacional, no existe regulación alguna referente a esta materia. De lo anterior, es

timo necesario que el legislador realice y apruebe un Reglamento de Incidentes Aéreos. Este es el propósito básico de la tesis que he denominado: **ANALISIS JURIDICO DE LOS INCIDENTES AERONAUTICOS**, a fin de que se impongan medidas coactivas o sancionadoras al responsable de un incidente de aviación, para de esta forma evitar se produzcan accidentes con pérdidas humanas y materiales.

En atención a que el incidente aéreo es probable que no llegue a la clasificación de accidente, y por lo tanto, que no se traduzca en la producción de resultados catastróficos, no por esta razón no deben de reglamentarse los incidentes de aviación. Por este motivo, propongo en la tesis la creación de un Reglamento interno o nacional sobre los incidentes referidos, con el objeto de evitar se realicen accidentes de mayores consecuencias, como acaecen con frecuencia no sólo en el país, sino en todas partes del mundo.

CAPITULO PRIMERO  
ANTECEDENTES HISTORICOS

Para analizar los conflictos jurídicos que originan los "incidentes" aeronáuticos en los servicios de tránsito aéreo en México, primeramente examinaré el contexto internacional que se aboca a la regulación y reglamentación del tránsito de aeronaves entre las naciones que integran la comunidad internacional.

**EL DERECHO INTERNACIONAL**

La denominación del derecho internacional es técnica: se refiere al sistema jurídico cuya función básica es regular las relaciones entre los Estados.

Esta materia igualmente se ocupa de la creación y regulación de las organizaciones internacionales a través de los Organismos Especializados de la Organización de las Naciones Unidas, a fin de integrar la comunidad de los Estados.

Ahora bien, como los Estados los componen individuos, el derecho internacional ha prestado atención a las relaciones entre los individuos y sus respectivos Estados, o bien a las relaciones entre Estado y Estado.

**LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS**

En la práctica, los Organismos Especializados son las instituciones



nes que han entrado en relaciones con las Naciones Unidas, según el artículo 63 de la Carta. El capítulo IX de la Carta regula el sistema de los Organismos Especializados. En el centro del sistema se encuentran las Naciones Unidas, que ejercen a través de la Asamblea General una función de supervisión que comprende todo. Los satélites del sistema son los Organismos Especializados, cada uno de los cuales ha sido creado por acuerdos internacionales que les otorgan personalidad jurídica internacional distinta y amplias responsabilidades en una esfera determinada.

Actualmente, once de estos organismos han celebrado acuerdos según el artículo 63 de la Carta: OIT, FMI, BIRD, UIT, UPU, OACI, OMS, OMM, FAO, UNESCO, OCMI y OIEA.

Para el autor, Modesto Seara Vázquez, en su obra "Tratado General de la Organización Internacional", expresa que son los Organismos Especializados:

"Los organismos especializados, en los términos de la Carta, serán aquellas organizaciones internacionales, gubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, y que estén vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas en virtud de acuerdos concluidos con el Consejo Económico y Social aprobados por la Asamblea General. La condición de "amplias atribuciones internacionales" debe, en nuestra opinión—continúa Seara Vázquez—, ser entendida en el sentido de que se excluyan los organismos regionales y

las organizaciones de cooperación técnica limitada a un sector muy específico" (1).

Ahora bien, examinando el concepto de Organismo Especializado, y centrándonos en el objetivo de esta tesis, que es el de analizar los -- "incidentes" aeronáuticos en los servicios de tránsito aéreo, en el ámbito internacional estos incidentes son investigados, regulados y estudiados - por uno de los Organismos Especializados de la Organización de las Naciones Unidas; me refiero a la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).

#### LA ORGANIZACION DE LA AVIACION CIVIL INTERNACIONAL

La necesidad de crear una organización para coordinar la navegación aérea es evidente si se piensa en el carácter de este medio de transporte que no reconoce fronteras entre las naciones.

De ahí que tan pronto como empezó a alcanzar la navegación aérea cierto grado de desarrollo se intentara la elaboración de normas convencionales para reglamentario.

La primera Convención Multipartita de Navegación Aérea fue celebrada en París en 1919. Esta Convención, que fue revisada y adicionada en 1920, 1922 y 1923, ratificada por unos treinta países, constituyó la base del régimen de la navegación aérea internacional. Reconoció la soberanía

---

(1) Seara Vázquez, Modesto. "Tratado General de la Organización Internacional", Segunda Edición, Edit. F.C.E., México, 1982, p.p. 475 y 476.

de los Estados sobre sus espacios aéreos y dispuso ciertas limitaciones - al transporte aéreo civil.

La Convención de París también estableció la Comisión Internacional para la Navegación Aérea (CINA), cuya tarea fue crear los instrumentos para poner en vigor a la Convención.

Después de la Segunda Guerra Mundial se creó un régimen nuevo para la navegación aérea en la Conferencia de Chicago, que el 7 de diciembre de 1944 adoptó cinco acuerdos especiales. El más importante de ellos fue la Convención de Aviación Civil Internacional que reemplazó a la Convención de París de 1919.

La Convención de Chicago se basa en gran parte en los mismos principios que la Convención de París. A pesar de los esfuerzos de la delegación de Estados Unidos, la mayoría de los países rechazaron el principio de la libertad incondicional de la navegación aérea. Las aeronaves civiles, dedicadas a servicios aéreos regulares, deben obtener permisos especiales para penetrar en el espacio aéreo extranjero. Se prohíben, a menos de obtenerse consentimiento previo, los vuelos de aeronaves del Estado, es decir, de las militares, de aduanas o de policía; asimismo, los de aeronaves sin pilotos. Las aeronaves no dedicadas al servicio regular tienen derechos de sobrevuelo en el espacio aéreo y de aterrizaje en el territorio extranjero sin consentimiento previo, a condición de que cumplan las disposiciones de la Convención.

La Convención reconoce el derecho de los Estados para limitar - los vuelos sobre sus territorios en el interés de su propia seguridad o para fines estratégicos, pero sólo en determinadas áreas, y sin discriminación entre sus propias aeronaves y las extranjeras.

La Convención dispone restricciones a los aterrizajes y despegues. El derecho de cabotaje se reserva al Estado Territorial, incluyendo el tráfico con sus territorios de ultramar. El traspaso de este derecho - a otros Estados también está regulado, pero se dispone que en dicho caso no debe confiarse tal derecho a un solo Estado o empresa extranjera.

A las aeronaves que aterrizan o permanecen en el territorio de un Estado extranjero se les exige que observen las regulaciones internas de ese Estado, las cuales deben estar de conformidad con la Convención. Las aeronaves deben matricularse sólo en un Estado; no se reconoce la matrícula de una aeronave en más de un Estado.

Debemos observar que la Conferencia de Chicago llevó a la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cuyas metas y objetivos son:

a) Promover los principios y las técnicas de la navegación - aérea internacional, y

b) Fomentar la planificación y el desarrollo del transporte - aéreo internacional.

Precisando los antecedentes de la creación de la OACI, tenemos - que en 1919 se firmó en París la Convención Internacional para la Regulación de la Navegación Aérea, cuyo capítulo VIII preveía el establecimiento de una Comisión Internacional de Navegación Aérea (CINA), misma que funcionaría bajo la autoridad de la Sociedad de Naciones.

En 1926, el Congreso Iberoamericano, reunido en Madrid, acordó crear la Comisión Iberoamericana de Navegación Aérea (CIANA), a la que se atribuyeron funciones análogas entre los países firmantes a las que tenía la CINA.

Asimismo, se creó la Convención Panamericana sobre Aviación Comercial de la Habana (1928) y al Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos (CITEJA), creado en la Primera Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo, celebrada en París en 1925.

Otro organismo establecido en la Haya en 1929, es la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), que agrupa a los transportistas aéreos y adopta ciertas normas comunes, sobre todo en materia de tarifas.

El 1º de noviembre de 1944 se inauguró en Chicago la Conferencia sobre la Aviación Civil Internacional, que concluiría con la firma, el 7 de diciembre, de los instrumentos jurídicos:

- a) Un acuerdo provisional sobre la aviación civil internacional.
- b) Una Convención sobre la aviación civil internacional.

- c) Un acuerdo sobre el tránsito de los servicios aéreos.
- d) Un acuerdo sobre el transporte aéreo internacional.
- e) Anexos técnicos.

En el primer acuerdo se creaba una Organización Provisional de la Aviación Civil Internacional (OPACI), que funcionó desde el 6 de junio de 1945 hasta el 4 de abril de 1947, cuando sus funciones fueron absorbidas por la Organización de la Aviación Civil Internacional, creada en virtud de la Convención citada en segundo lugar, cuya parte II le está dedicada. La segunda quedó fijada en Montreal.

Con la entrada en funciones de la OACI, los demás organismos de saparecieron, la CITEJA decidió transferir sus funciones a la Comisión Jurídica de la OACI, en mayo de 1947. La IATA sigue, sin embargo, existiendo en el momento actual, ya que sus funciones son de naturaleza distinta - de las encomendadas a la OACI.

La importancia de la convención multilateral de navegación aérea de París, se debe al hecho de haber reconocido el principio de la soberanía nacional en el espacio aéreo sobre el territorio del Estado.

Por lo que respecta al establecimiento de la Comisión Internacional de Navegación Aérea como órgano permanente de cooperación en materia técnica de aviación entre los Estados contratantes, la mayoría de los cuales eran europeos.

La Convención Panamericana de Aviación Comercial, firmada en La Habana en 1928, se distingue por haber acordado la libertad de circulación al transporte aéreo comercial.

La Segunda Guerra Mundial puso fin a las actividades de esta Comisión, y una nueva entidad, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), establecida por la Convención de Chicago en 1944.

En 1947, se vinculó a las Naciones Unidas como Organismo Especializado.

Veamos someramente la integración de la OACI. El órgano de mayor jerarquía es la Asamblea, en la cual están representados todos los Estados miembros, cada uno con voto. No obstante, la máxima influencia y autoridad reside en el Consejo, compuesto por veintisiete Estados elegidos por la Asamblea para un período de tres años. Contrariamente a los Consejos Ejecutivos de la mayoría de las otras organizaciones internacionales, el Consejo de la OACI es un cuerpo permanente. Se encuentra en sesión permanente y los representantes de los Estados miembros deben, por lo tanto, residir en su sede. Otra diferencia radica en que el Presidente del Consejo tiene una posición similar a la de un funcionario permanente de la Organización.

Es elegido por tres años, no representa a su propio país y no debe recibir instrucciones de ningún Estado. Carece de voto.

Subordinados al Consejo, existe una Comisión de Navegación Aérea y un Comité de Transporte Aéreo, además de otros organismos subsidiarios.



## CAPITULO SEGUNDO

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA OACI

#### **A) FUNCIONES**

El artículo 44 de la Carta de las Naciones Unidas concreta los fines de la Organización de la Aviación Civil Internacional en "desarrollar los principios y la técnica de la navegación aérea internacional y fomentar el establecimiento y desenvolvimiento del transporte aéreo internacional".

Los fines de la OACI se pueden clasificar en tres grandes grupos:

a) De carácter técnico: fomentar el progreso de la aviación civil, mejorar la técnica de construcción de aeronaves, elaborar normas uniformes en materia de aviación, etc.

b) De carácter comercial: evitar la competencia excesiva, asegurar la igualdad de trato a los estados contratantes, etc.

c) De carácter jurídico: elaboración de normas jurídicas para reglamentar la aviación civil internacional.

#### **B) ESTRUCTURA**

**MIEMBROS.** La Convención de Chicago distingue tres tipos de miembros:

1) Los que hubieren firmado y ratificado el Convenio.

2) Los Estados miembros de las Naciones Unidas o los Estados - asociados a ellos y los Estados neutrales en la Segunda Guerra Mundial, - podían prestar su adhesión al Convenio sin más requisito que dirigir la - notificación al gobierno de los Estados Unidos, el cual actuaría como de- positario comunicando tal notificación a todos los demás Estados contra- tantes.

3) Los demás Estados, término por el que debemos comprender a los que formaban parte del Eje (Alemania, Italia y Japón), y que tenían - que someter su solicitud a la Asamblea para que ésta decidiese por una ma- yoría de cuatro quintos.

El número de miembros de la OACI era, a comienzos de 1973, de - 122.

ORGANOS. La organización de la Aviación Civil Internacional de- sempeña sus funciones a través de sus órganos, a los que podemos agrupar - en:

- Organos Principales: Asamblea, Consejo, Secretaría, y
- Organos Secundarios: Comisiones, Comités, etc.

La Asamblea. Es el órgano representativo y democrático de la - Organización y está formado por delegaciones de todos los Estados miembros. Celebra reuniones ordinarias que, según el artículo 48 de la Convención de Chicago, deben tener lugar una vez al año, plazo que la práctica ha alarga- do a tres años. La convoca el Consejo, que señala también el lugar y la -

fecha. También hay la posibilidad de períodos extraordinarios de sesiones, igualmente a convocatoria del Consejo o a petición de 10 miembros dirigida al Secretario General.

Las funciones y poderes de la Asamblea están delimitadas en el artículo 49 de la Convención de Chicago; entre otras señalamos las más relevantes:

- a) Elegir a su propio presidente y los miembros del Consejo.
- b) Examinar informes del Consejo y decidir acerca de las propuestas que ese órgano le sometiere.
- c) Elaborar sus propias reglas de procedimiento y crear las comisiones necesarias.
- d) Aprobar el presupuesto y tomar todo tipo de decisiones financieras respecto a la Organización, incluyendo el control de los gastos y aprobación de cuentas.

El Consejo. El Consejo es un órgano permanente encargado de aplicar las decisiones de la Asamblea. La Convención de 1944 fijaba el número de sus miembros en 21, pero sería posteriormente elevado a 27, elegido por la Asamblea para un período de tres años.

Al realizar la elección, la Asamblea debe procurar dar adecuada representación a los Estados de mayor importancia respecto a los transpor-

tes aéreos, a los Estados que más contribuyan a facilitar la navegación -- aérea internacional.

Las funciones están enumeradas en la Convención, donde se distingue entre funciones obligatorias, objeto del artículo 54 y facultativas, contenidas en el artículo 55.

Entre las primeras figuran: ejecutar las decisiones de la Asamblea y someterle informes anuales; nombrar una Comisión de Aeronavegación y un Comité de Transporte Aéreo, etc.

Entre las segundas están: crear comisiones subordinadas de transporte aéreo, sobre una base regional o de otro tipo; la dirección de investigaciones sobre todos los aspectos de la navegación aérea, etc.

La Secretaría. Es el órgano administrativo y la forman el secretario general, nombrado por el Consejo para un período de cinco años y el personal de la Secretaría.

Organos Auxiliares. Unos están previstos en la Convención, otros han sido creados posteriormente.

Los previstos en la Convención:

a) La Comisión de Aeronavegación, objeto del capítulo X de la Convención.

Sus atribuciones están fijadas en el artículo 57 de la Convención: estudiar modificaciones a los anexos de la Convención y hacer recomendaciones a ese respecto al Consejo; crear subcomisiones técnicas; servir de órgano consultivo del Consejo respecto a centralización y comunicación a los Estados miembros de todo tipo de informaciones útiles a la navegación aérea civil.

b) El Comité de Transporte Aéreo es un órgano cuya creación, atribuida al Consejo, aparece prevista en el artículo 54; está compuesto por representantes de los Estados miembros del Consejo ante el cual es responsable.

Entre las principales actividades de la Organización de la Aviación Civil Internacional, podemos señalar las siguientes:

A) Elaboración de normas jurídicas sobre las siguientes materias:

1) La Convención sobre el Reconocimiento Internacional de Derechos sobre Aeronave, adoptada por la Asamblea de la OACI en la reunión celebrada en Ginebra en 1948.

2) La Convención sobre los daños causados por aeronaves extranjeras a terceros en la superficie, adoptada en Roma en 1952.

3) La Convención para la unificación de normas relativas al transporte aéreo internacional realizado por una persona distinta del transportista contratante, adoptada en México en 1961.

4) El Protocolo de enmienda a la Convención de Varsovia de -- 1929, relativa a la responsabilidad del transportista aéreo respecto a - los pasajeros y la carga, adoptada en la Haya en 1955.

5) El Convenio de Tokio de 1963 sobre delitos cometidos a bordo de aeronaves.

6) La Convención de Montreal de 1971 sobre sabotajes, ataques a mano armada y otros delitos a bordo de aeronaves.

7) La Convención de la Haya de 1970, sobre apoderamiento ilícito de aeronaves.

Las actividades de la OACI en materia jurídica se complementan con el registro que lleva de todos los acuerdos internacionales (y los celebrados entre Estados y líneas aéreas), relativos a la aviación civil.

B) Facilitar la navegación aérea en el terreno técnico, a través de la adopción generalizada de normas comunes, siendo las más importantes las Normas y Métodos Recomendados Internacionales: aprobados por el Consejo como Anexos al Convenio:

1) Licencias al personal.

2) Reglamento del aire.

3) Meteorología.

4) Cartas aeronáuticas.

- 5) Unidades de medida que se emplearán en las comunicaciones - aeroterrestres.
- 6) Operación de aeronaves en el transporte aéreo comercial internacional.
- 7) Servicio de tránsito aéreo.
- 8) Encuestas de accidentes de Aviación, etc.

Asimismo, adopta la OACI normas comunes a través de Procedimientos para los Servicios de Navegación Aérea: Los procedimientos no son adoptados por el Consejo, sino aprobados por él y recomendados a los países - miembros para que los apliquen mundialmente. Su validez permanente puede, eventualmente, convertirlos en normas.

C) Estudios y acuerdos sobre los aspectos económicos de la navegación aérea. Se han realizado investigaciones sobre diversos aspectos económicos de la navegación aérea, como el desarrollo del transporte de - pasajeros, carga y correo a ciertas regiones, el flete aéreo, los efectos de la introducción del avión de reacción, la evolución de la aviación civil, etc.

D) Asistencia técnica: Capacitación de personal y en el desarrollo de las facilidades para la navegación aérea. Incluye las actividades auxiliares como meteorología, radiocomunicaciones, dirección de aeropuertos, etc. Estas funciones las realiza sobre una base regional o - - -

interregional, ya sea independientemente o en cooperación con otras instituciones, como sucede con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

E) Otras actividades de la OACI, incluyen la difusión de información, a través de publicaciones muy diversas, Boletín de la OACI, etc.

Max Sorensen<sup>(2)</sup>, expresa en relación con algunas de las funciones de la OACI, las siguientes:

"La importancia primordial de la cooperación institucionalizada a través de la OACI, radica en el campo técnico y administrativo, y las obligaciones de los Estados miembros son de la mayor importancia en tal tarea. En las materias relativas a la seguridad, regularidad y eficiencia de la navegación aérea, el Consejo tiene poderes de naturaleza semilegislativa. En forma de anexas a la Convención, y con la designación de patrones o Prácticas y Procedimientos Recomendados, el Consejo puede -por mayoría de las dos terceras partes- dictar normas que se conviertan en obligatorias para los Estados miembros dentro de un término fijado, a menos que una mayoría de los Estados miembros haga constar su desacuerdo ante el Consejo. Además, cualquier Estado que no quiera aceptar enteramente las normas dictadas puede exceptuarse a lo mandado por ellas, notificando al Consejo las diferencias entre sus propias regulaciones y prácticas, y las -- adoptadas por el organismo".

---

(2) Sorensen, Max. "Manual de Derecho Internacional Público", Opus cit., p. 172



Realizado el examen de la estructura y funcionamiento de la - - OACI, a continuación acotaremos <sup>(3)</sup> los antecedentes de este organismo internacional en materia de Investigación de Accidentes de Aviación a través de Normas y Métodos Recomendados Internacionales, Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Marzo de 1981, en los siguientes -- términos:

"El Consejo adoptó inicialmente las normas y métodos recomendados para encuestas de accidentes de aviación el 11 de abril de 1951, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 37 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago 1944), con la designación de Anexo 13 al Convenio. Las normas y métodos recomendados se basaron en recomendaciones formuladas por el Departamento de Investigación de Accidentes en su 1ª Conferencia, celebrada en febrero de 1946, las cuales se desarrollaron uteriormente en la 11ª Conferencia del Departamento, celebrada en febrero de 1947".

---

(3) Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de la OACI, - Sexta Edición, 1981.

### CAPITULO TERCERO

#### LEGISLACION Y CONVENCIONES INTERNACIONALES QUE EXISTEN AL RESPECTO

##### **A) LA CONVENCION DE VARSOVIA DE 1929**

Terminada la Primera Guerra Mundial, 1914-1918, se celebró la - Convención de París de 1919 que, por primera vez, regula los aspectos públicos de la actividad aérea. Esta Convención es ajena al ordenamiento de la actividad aeronáutica desde un punto de vista privado, por lo cual los Estados tienen que darse a la tarea de dictar normas que reglamenten las relaciones entre los portadores o empresas aéreas y los particulares que recurran a sus servicios.

En el año de 1925 se celebró una conferencia en París, a la cual asistieron 43 Estados, que produjo los siguientes resultados: se discutió un proyecto francés sobre responsabilidad del transportador aéreo internacional; se elaboró una lista de problemas o asuntos sobre los cuales era - necesario legislar internacionalmente, y se propuso la creación de un comité de expertos que tenía por misión preparar los proyectos sobre asuntos privados de derecho aéreo que debían discutir y aprobar los Estados.

El organismo que se creó se denominó CITEJA (Comité Internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos), el cual tuvo una importante intervención en los asuntos privados de esta nueva disciplina jurídica que es el derecho aéreo. La labor más importante de este grupo de trabajo fue precisamente la elaboración de las disposiciones que más tarde pasaron a - constituir la Convención de Varsovia de 1929, suscrita el 12 de octubre de ese mismo año.

Para precisar el campo de aplicación de esta Convención, debemos señalar que regula la responsabilidad del porteador en los contratos de transporte aéreo internacional.

No basta que el transporte sea internacional para que se aplique la Convención, sino que además debe ser remunerado.

Sin embargo, el transporte gratuito realizado por las empresas de transporte aéreo cae también bajo el ámbito de este texto legal.

La Convención de Varsovia también se aplica al Estado o a las personas jurídicas de derecho público, cuando el transporte que ellas realizan cumple con todas las condiciones mencionadas anteriormente.

La Convención de Varsovia reglamenta en su capítulo V el procedimiento que debe seguirse para ratificar, adherir o denunciar el Convenio, todo lo cual debe hacerse ante el Ministerio de Negocios Extranjeros de Polonia.

Cabe señalar que esta Convención no advierte regulación jurídica alguna con respecto a la responsabilidad del porteador en caso de existir algún "incidente aeronáutico" en el tránsito aéreo.

#### **B) EL PROTOCOLO DE LA HAYA DE 1955**

Al disolverse el CITEJA, en el año de 1947, el Comité Jurídico de la OACI, tomó la responsabilidad de elaborar las enmiendas a la Convención de Varsovia.

Los países que pugnaban la modificación de la Convención se -- agruparon originalmente en dos corrientes. Una de ellas, proponía la modificación total de la Convención y su reemplazo por una nueva que conserva los aspectos positivos de la antigua e incorpora las mejoras que eran -- necesarias. Producto de esta posición, un subcomité especial, designado por el comité jurídico de la OACI, preparó en París, en 1952, un anteproyecto que lleva el nombre del delegado del Reino Unido a estas reuniones, Mr. Beaumont. En definitiva, se impuso la posición que sostenía que lo -- más conveniente era modificar la Convención en forma parcial a través de un protocolo complementario.

Las deliberaciones se concretaron finalmente en un protocolo celebrado en la Haya en el año de 1955, que modificó 15 artículos de la Convención y agregó dos nuevas disposiciones.

El campo de aplicación del Protocolo sigue siendo el transporte aéreo internacional, en el sentido que lo entiende y define la Convención.

El sistema de responsabilidad es el mismo consagrado por la Convención, es decir, sigue basado en la culpa del porteador aéreo, existe -- una presunción legal sobre la culpabilidad de éste. Sin embargo, hay algunas variaciones que destacar en lo que respecta a la suma máxima por la cual se debe responder en cada caso y en materia de exenciones de responsabilidad.

Es menester acotar que tanto la Convención de Varsovia, como su

reforma en el Protocolo de la Haya, prevén exclusivamente en materia de siniestros aéreos a los accidentes solamente, sin regular en forma alguna a los posibles "incidentes" aéreos que eventualmente pudieren ocurrir.

Por cuanto hace a la responsabilidad del porteador con motivo de accidentes aeronáuticos, no es materia de esta tesis. En capítulos subsiguientes, propendremos la regulación jurídica en el ámbito interno, es decir, en México, a través de la creación de un Reglamento que prevea y sancione a los responsables no de accidentes aéreos como establecen la Convención de Varsovia y el Protocolo de la Haya, sino de los "incidentes" aeronáuticos, supuestos jurídicos que en la actual legislación aérea no son sancionados.

### C) EL ACUERDO DE MONTREAL DE 1966

Estados Unidos, que había quedado descontento con los límites de responsabilidad establecidos por el Protocolo de la Haya, se abstuvo de ratificarlo.

En 1965, los Estados Unidos denunciaron la Convención de Varsovia, produciendo honda preocupación en la OACI, en la IATA y en los propios Estados. Ello provocó una serie de esfuerzos de los Estados y de la OACI para buscar una fórmula transaccional que no se pudo encontrar a nivel oficial.

La Civil Aeronautics Board (Junta Aeronáutica Civil de EE.UU.), elaboró un proyecto de acuerdo para ser sometido a los transportadores -

que operaban hacia, desde o con escala en EE.UU., el cual debía ser insertado en los billetes de pasaje.

Este proyecto fue sometido a la consideración de las compañías aéreas en Montreal y fue firmado el 4 de mayo de 1966.

IATA colaboró a la celebración de este acuerdo por la incidencia desfavorable que tendría para el transporte aéreo internacional la denuncia de Estados Unidos a la Convención de Varsovia.

El convenio, conocido como acuerdo de Montreal de 1966, que debe calificarse como privado por no haber sido firmado por los Estados Unidos sino por las compañías, fue originalmente suscrito por 12 empresas norteamericanas y 22 de otras nacionalidades.

En la actualidad el número de compañías que han aceptado el - - acuerdo suman más de 420.

La modificación fundamental que introduce el Acuerdo de Montreal consiste en elevar considerablemente el monto máximo de responsabilidad - en el caso de lesiones o muerte del pasajero. El límite máximo de responsabilidad por el cual debe ahora responder el transportador alcanza la suma de 75 000 dólares, incluyendo los honorarios del abogado y los costos. A diferencia de lo que establece el artículo 22 de la Convención que es - de 125 000 francos poincaré.

Propiamente este acuerdo no es un convenio internacional por es tar suscrito por empresas porteadoras privadas, más no por entidades nacio- nales. Sin embargo, debemos señalar que igualmente el Acuerdo prevé medi- das sancionadoras, producto de accidentes aéreos más no de incidentes.

#### D) EL PROTOCOLO DE GUATEMALA DE 1971

El Protocolo de Guatemala busca un camino de uniformidad para - la legislación relativa a la responsabilidad del porteador aéreo y en tan- to trata de aprovechar la experiencia adquirida.

El Protocolo atenta contra la uniformidad legislativa que debe - existir en esta importante materia, por lo que no ha dejado satisfecho a - nadie. Lo demuestra el hecho de que aún no ha entrado en vigor debido el escaso número de ratificaciones, incluso EE.UU. que tan interesado estuvie ra en su gestación no lo ha ratificado.

#### E) LOS PROTOCOLOS DE MONTREAL DE 1975

La OACI, al observar que la regulación de la responsabilidad del transportador aéreo, contenida en la Convención de Varsovia de 1929 y en - los Protocolos que la complementaron no contaba con el respaldo necesario de los Estados, decidió celebrar en Montreal, en septiembre de 1975, una nueva conferencia a la cual asistieron representantes de 67 Estados y ob- servadores de 8 importantes organismos internacionales, entre los cuales - se contaba la IATA.

Se elaboraron cuatro nuevos protocolos que pretenden perfeccionar

en algunos puntos las normas vigentes internacionalmente.

Los protocolos 1, 2 y 3 modifican al artículo 22 de la Convención. El objeto de estas reformas es reemplazar el franco poincaré, como tipo de moneda, por otra que no presente los inconvenientes de ésta.

El hecho de que este franco estuviera basado en una determinada cantidad de miligramos de oro, de una determinada ley de fino, produjo una serie de consecuencias desfavorables en su convertibilidad.

La moneda que en definitiva se adoptó fueron los "derechos especiales de giro", cuyo valor corresponde al término medio de algunas monedas nacionales que en conjunto gozan de cierta estabilidad. El valor de esta moneda es calculada por el Fondo Monetario Internacional; no existe duda respecto a su valor ni al procedimiento para convertirla en monedas nacionales.

Por lo que respecta al objeto de esta tesis, los Protocolos de Montreal tampoco regulan responsabilidades en relación con los "incidentes" aeronáuticos.

#### F) EL CONVENIO DE GUADALAJARA DE 1961

A iniciativa del Consejo de la OACI se creó un subcomité jurídico para estudiar y preparar un proyecto de convenio sobre los contratos de arrendamiento, fletamiento e intercambio de aeronaves.



Este Convenio viene a complementar lo acordado en Varsovia y en la Haya. Estos reglamentan la responsabilidad del transportador de hecho que es la 1 persona distinta del transportista contractual que, en virtud de autorización dada por éste, realiza todo o parte del transporte regido por la Convención de Varsovia.

Es válido lo comentado a las otras convenciones internacionales para el Convenio de Guadalajara, ya que éste sólo regula las responsabilidades derivadas de accidentes aéreos y no de "incidentes". De lo expuesto, se desprende que existe una laguna en las convenciones internacionales, en cuanto a prever, regular y sancionar las responsabilidades como consecuencia de incidentes aeronáuticos. De aquí la necesidad de que se legisle en el ámbito interno, mediante la creación de un Reglamento, todo lo referente a los "incidentes" de aviación, para posteriormente poder proponer en los organismos internacionales competentes como la OACI, la regulación de los "incidentes" como hipótesis jurídica en las convenciones que rigen el tránsito aéreo.

#### **G) LEGISLACION AEREA EN MEXICO**

En fecha 19 de febrero de 1940, se publicó la actual ley de - - Vías Generales de Comunicación que regula en forma sistemática la actividad aérea y en la que igualmente se hace un esfuerzo para reglamentar los problemas relativos a la responsabilidad que de ella emanan.

Esta Ley, en el año de 1950, sufre serias modificaciones y constituye el actual texto vigente.

La actividad aeronáutica se encuentra regulada por las normas generales contenidas en el Libro I, por los artículos 306 al 373 del Libro IV que se refieren especialmente a esta materia; por los artículos 555 al 570 del Libro VII que establecen las sanciones aplicables a los que infrinjan la legislación aérea; y por los artículos 590 al 592 que constituyen también normas generales respecto a todos los que infringen las normas de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En el capítulo XIII se especifica la responsabilidad contractual y extracontractual del transportador aéreo. En cuatro secciones, que van de los artículos 342 al 357, se determinan las normas que son aplicables a la responsabilidad civil aeronáutica del porteador aéreo.

Estas secciones son:

- 1) De los daños a pasajeros.
- 2) De los daños a carga y equipaje facturado.
- 3) De los daños a terceros.
- 4) Las disposiciones comunes que deben aplicarse en materia de responsabilidad.

A falta de normas contenidas en el Libro IV, o de otras disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación de acuerdo al artículo 4, se aplican los reglamentos y demás Leyes especiales. A falta de éstas hay una remisión al derecho común.

El artículo 4 de la Ley<sup>(4)</sup> señala:

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

- I. Por los términos mismos de las concesiones y contratos.
- II. Por esta Ley; sus reglamentos y demás Leyes especiales.
- III. A falta de disposiciones de esta legislación, por los preceptos del Código de Comercio.
- IV. En defecto, de unas y de otros, por los preceptos de los - Códigos Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- V. En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata".

En lo que respecta a las convenciones internacionales sobre responsabilidad contractual que México ha puesto en vigor, debe señalarse que se adhirió a la Convención de Varsovia de 1929, el 14 de febrero de 1933; ratificó el Convenio de la Haya de 1955 el 24 de mayo de 1957; fue sede - de la Convención de Guadalajara de 1961 sobre responsabilidad del transportador de hecho, la cual ratificó el 16 de mayo de 1962 y finalmente, - asistió a la Convención de Guatemala de 1971. El Convenio de Montreal de

---

(4) Ley de Vías Generales de Comunicación, 19 de febrero de 1940. México.

1965 fue también suscrito por Aeronaves de México y por Compañía Mexicana de Aviación, S.A., para poder operar en las rutas a Estados Unidos.

En materia de responsabilidad por daños causados a terceros en la superficie, México suscribió la Convención de Roma de 1952 sin que la haya ratificado.

En relación a la legislación aérea prevista en las Leyes mexicanas, existe igualmente lagunas jurídicas con respecto a la regulación de los "incidentes" aeronáuticos, ya que toda la Legislación vigente se constrñe a regular la responsabilidad contractual o extracontractual, cuando existe violación a la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos; misma que se traduce en daños o irregularidades producidos por accidentes de aeronaves.

En virtud de que la legislación aérea sustantiva no prevé la hipótesis jurídica de "incidente" aéreo, se hace necesario crear un reglamento interno en el que se regule y sancione toda consecuencia derivada de la prsentación de cualquier "incidente" en el tránsito aéreo.

En el capítulo siguiente examinaremos la naturaleza jurídica de los Reglamentos, de acuerdo a la Legislación positiva mexicana, a fin de proponer la creación de un Reglamento de Incidentes Aeronáuticos para optimizar la seguridad del tránsito aéreo en México y que, una vez aprobado - por el Congreso de la Unión, se proponga la creación de Reglamentos similares en el ámbito internacional.

CAPITULO CUARTO  
EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

**A) CONCEPTO DE REGLAMENTO**

Podemos definir al Reglamento desde dos puntos de vista: formalmente y materialmente. Formalmente, el Reglamento es un acto o una disposición que emana del poder ejecutivo. Materialmente, el Reglamento suele definirse como el acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no se emite en forma de Ley. Pero esta definición es demasiado amplia, porque en ella se pueden incluir otras formas jurídicas distintas del Reglamento, como son los tratados y la costumbre. Abundando a lo anterior, el Reglamento es una disposición general y obligatoria formulada unilateralmente por el Ejecutivo; quedando así diferenciado del tratado y de la costumbre.

Desde el punto de vista material, la ley y el Reglamento no difieren entre sí, pero la comparación entre estas fuentes jurídicas no debe tomarse en el sentido de entender que no hay base de distinción entre ley y Reglamento. A reserva de precisar posteriormente la naturaleza de la facultad reglamentaria y sus fundamentos, acotaremos que el Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria, lo hace a título propio, mientras que al emitir leyes en uso de las facultades extraordinarias lo hace ejerciendo un derecho ajeno, pero lo ostenta transitoriamente en virtud de la misma delegación.

## B) LA FACULTAD REGLAMENTARIA

La Constitución Mexicana, al establecer en su artículo 89 las facultades y obligaciones del Presidente de la República, no menciona en forma clara y literal la facultad reglamentaria; en la fracción primera del citado artículo, solamente establece como facultad y obligación del Presidente "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Se menciona la palabra "reglamentos" en el artículo 92 al establecer que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

La indeterminación en los preceptos constitucionales ha originado entre los juristas mexicanos una divergencia de opiniones y criterios para tratar de explicar el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria.

Felipe Tena Ramírez<sup>(5)</sup>, al comentar el artículo constitucional y la fracción arriba citados, dice que la expresión "proveer en la esfera administrativa" no implica una facultad de hacer reglamentos, sino que se trata en esa fracción de una sola facultad, la de ejecutar las leyes, y la expresión que se ha citado solamente indica el modo como debe hacerse uso de esa facultad ejecutiva. Por razón de la importancia y necesidad de los reglamentos, tal facultad reglamentaria ha crecido fuera de la

---

(5) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional", 4ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1958, p. 416.

Constitución como una institución de derecho consuetudinario, justificada por la Jurisprudencia. Si actualmente, pues, nadie impugna esa facultad, ello no es porque se le considere fundada en la Constitución actual, sino que se apoya en las Constituciones precedentes que sí establecen la facultad reglamentaria en forma expresa.

Gabino Fraga<sup>(6)</sup>, después de analizar las Constituciones anteriores, en la mayoría de las cuales se establece expresamente la facultad reglamentaria a favor del Ejecutivo, examina la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución actual, correspondiente al artículo 85, fracción 1 de la Constitución de 1857, afirmando que en la fracción citada se encuentran establecidas tres facultades:

- a) Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) Ejecutarlas.
- c) Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sostiene que en el término "proveer", cuyo significado es el de preparar, abastecer, disponer los medios adecuados para un fin, es en donde se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales, o sea, reglamentos, encaminadas a facilitar la exacta observancia y ejecución de las leyes; reglamentos que deben ser expedidos en acatamiento a la disposición constitucional que reza:

---

(6) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 10ª Edición, Edit. Porrúa, México, p. 107.

"...en la esfera administrativa", lo cual vale tanto como decir que los - reglamentos sean expedidos por el Poder Ejecutivo. Aduce después el Doctor Fraga, en confirmación de su tesis, lo que dispone el artículo 92 en cuanto a los requisitos formales de los reglamentos, puesto que en ese artículo se presupone ya la existencia de la facultad reglamentaria otorgada en otros preceptos o se confiere en él.

Andrés Serra Rojas<sup>(7)</sup> hace una relación todavía más minuciosa - de los antecedentes históricos de la Constitución, como para darle mayor realce a la tradición constitucional mexicana, pues ya se ha dicho que -- las Constituciones anteriores sí consignaban expresamente la facultad de dictar reglamentos y no incurrieron en los vacíos que inexplicablemente, al decir de Tena, dejaron los constituyentes de 1857 y 1917, al no mencionar la facultad reglamentaria. Invoca la interpretación de los juristas mexicanos del siglo pasado que al comentar el texto de la Constitución de 1857, igual a la actual, sostenían que en él (art. 85, fracc. 1, Const. 1857), se contenía la facultad de dictar reglamentos, según la misma tesis de Fraga.

De lo expuesto, asentado como ha quedado en líneas anteriores, que la Constitución no hace más que reconocerle al Ejecutivo la facultad reglamentaria por serle inherente y propia de sus funciones, el problema de si nuestra Constitución reconoce al Ejecutivo la facultad reglamentaria, puede resolverse, a la luz de los textos constitucionales y de los -

---

(7) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", México, 1959, p. 202



puntos de vista de la doctrina, diciendo que en la fracción 1 del artículo 89 se le impone y reconoce al Ejecutivo la facultad y obligación de promulgar las leyes, así como ejecutarlas; y puesto que la ejecución comprende también la facultad de dictar reglamentos, aunque su ejercicio no sea obligatorio, en dicha fracción se le está reconociendo una potestad reglamentaria implícita.

La discutida parte final: "proveyendo en la esfera administrativa", ni por su redacción gramatical, ni por su interpretación jurídica puede entenderse como la consagración de una facultad reglamentaria distinta de la ejecutiva; sólo indica el modo como el Ejecutivo puede ejecutar la ley, modo o forma que algunas veces puede manifestarse expidiendo reglamentos, pero esta no es la única manera de ejecutar la ley.

Por lo mismo, la facultad reglamentaria no es la expresión de una norma consuetudinaria, ni se ejerce al margen de la Constitución, como piensa Tena Ramírez, sino que está reconocida en forma indubitable en el precepto que se deja expuesto. Esto se corrobora con el contenido del artículo 92 de la Constitución, en donde se establecen los requisitos de los reglamentos, mismos que suponen una facultad que en la propia Ley fundamental se le tiene reconocida al Ejecutivo.

- 1) ¿A quién compete la facultad reglamentaria y en qué condiciones debe ejercitarse?:

Los reglamentos de carácter general llamados de ejecución de las leyes, deben ser dictados exclusivamente por el Presidente de la Repú-

blica o el Jefe del Poder Ejecutivo en todo caso, pues de otra manera, si los diferentes órganos de la Administración estuvieran facultados para ejecutar las leyes, expidiendo a su arbitrio reglamentos de alcance general - y de igual círculo de obligatoriedad, se llegaría a una serie de contradicciones perjudiciales siempre, en último término, a los particulares. A esto hay que agregar, por lo que respecta a nuestro régimen constitucional, que la Carta fundamental sólo reconoce la potestad reglamentaria al Presidente de la República y de ningún precepto se puede deducir la facultad de autorizarlo a delegar esa potestad en los Secretarios de Estado.

Las diversas entidades administrativas, colocadas jerárquicamente en la Administración, tan pronto como adquieren conciencia de su carácter unitario, aunque subordinadas a órganos superiores y en razón de los servicios que están llamadas a prestar, el primer paso que dan es el de reglamentar sus diversas funciones y racionar la competencia de sus órganos, como todo cuerpo organizado. Este es el origen de los reglamentos orgánicos, de organización o reglamentos interiores como es más usual llamarlos en nuestro Derecho.

Unas veces son las autoridades superiores las que en el momento de crear un nuevo órgano administrativo, establecen y organizan detalladamente el funcionamiento y atribuciones del inferior; otras veces lo facultan para que expida su propio reglamento interno.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estados, que hace la distribución de las competencias entre las diversas dependencias del Ejecutivo, establece en su artículo 20:

"Cada Secretaría o Departamento formulará dentro de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Este precepto parece fundar la conclusión de que los Secretarios y Jefes del Departamento del D.F., están imposibilitados jurídicamente para expedir por sí mismos cualquiera clase de reglamentos, a menos que se trate del Reglamento interior de cada Secretaría o Departamento del D.F., que sí pueden expedir los titulares de los mismos con base en el artículo 28 de la Ley que se comenta; sin embargo, en el articulado de la ley, se menciona algunas veces en forma específica la facultad de reglamentar como si pudiera ejercitarse por la Secretaría o Jefe del Departamento sin necesidad de la participación del Ejecutivo. Tal cosa es posible que acontezca cuando el objeto del reglamento sea una actividad o materia de proporciones reducidas en la esfera administrativa.

Toca plantearnos la siguiente cuestión: si se considera la facultad reglamentaria como una delegación que en el Ejecutivo hace el Legislativo, éste otorgará tal delegación solamente cuando lo juzgue necesario, y al hacerlo, traza un camino al Ejecutivo que deberá éste seguir en forma obligatoria para dar efectividad a la ley por medio del reglamento. Luego entonces, en esta hipótesis el ejercicio de la facultad expresada debe reputarse como obligatorio.

Si por el contrario, la facultad de hacer reglamentos corresponde al Ejecutivo en forma natural y no por haberla recibido del Legislativo,

la consecuencia será que su ejercicio depende en forma totalmente discrecional de la voluntad del Ejecutivo; voluntad desde luego, que no se extenderá arbitrariamente, sino adaptándose a la realidad para expedir los reglamentos, siempre que la mayor ejecución de las leyes así lo requiera.

El artículo 89 de la Constitución, en su fracción 1, puede servirnos de base para precisar en términos positivos la materia u objeto propio de los reglamentos.

Habiendo llegado a la conclusión, en líneas anteriores, de que en esa fracción se le está reconociendo implícitamente al Ejecutivo la facultad reglamentaria, la misma fracción está indicando cuál debe ser el límite objetivo de los reglamentos: la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Luego entonces, un reglamento no puede ir más allá, en cuanto a su contenido, de la ejecución de las leyes del Congreso.

## 2) La Validez de los Reglamentos:

Para que un reglamento sea válido debe satisfacer ciertos requisitos o condiciones exigidas por el Derecho de cada país:

Estas condiciones de validez pueden considerarse, como lo hacen algunos autores<sup>(8)</sup>, bajo dos aspectos: bajo el aspecto interno o contenido del reglamento, y bajo el aspecto externo o forma de él. Se habla de condiciones de fondo y condiciones de forma.

---

(8) Santamaría de Paredes V. "Curso de Derecho Administrativo", México, 1959, p. 58.

Como condiciones de fondo para la validez, se considera, en primer lugar, la de que sea dictado por autoridad competente en los límites de sus atribuciones.

La legitimación para expedir reglamentos directamente encaminados a la ejecución de la ley compete, por posición doctrinaria y por disposición explícita de la Constitución en su artículo 89, al Presidente de la República.

La segunda condición de validez deriva de los límites establecidos al reglamento, de acuerdo con los principios anteriormente expuestos; en tal virtud, se requiere para su validez que el reglamento, en cuanto que es medio de ejecución de la ley, esté subordinado a ella y de conformidad con sus disposiciones. De lo contrario, se origina lo que se conoce como "teoría de la ilegalidad del reglamento", según lo sostiene Hauriou, que se explica diciendo que toda disposición reglamentaria que esté en contradicción, ya sea con la letra o con el espíritu de una ley o con una libertad definida consagrada por una ley, está viciada de ilegalidad.

No debe, pues, el reglamento contradecir una ley de modo que se viole el principio de preeminencia, ni extralimitarse en su contenido material incluyendo en sus preceptos materia que estén reservadas a la ley, de acuerdo a la reserva de ley.

Las condiciones de forma atañen a la presentación externa del reglamento y consiste en que debe publicarse y dictarse según los requisitos y solemnidades previamente establecidos.

En nuestro derecho, el requisito formal que deben llenar los - reglamentos, así como toda ley, circular, decreto o disposición de observancia general, es que deben ser publicados en el Diario Oficial.

En el artículo 3º del Código Civil, se establece que "las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial".

Como requisito fundamental de forma, relativo a los reglamentos, es el que establece el artículo 92 de la Constitución, conocido en la doctrina como Refrendo: es decir, conforme a dicho precepto, "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el - Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

### C) CLASES DE REGLAMENTOS

La clasificación dominante entre los alemanes, de reglamentos - jurídicos y administrativos, así como el criterio que siguen para distinguir en esa forma, debe ser descartada, puesto que todo reglamento es creador de normas jurídicas.

Una de las clasificaciones más comunes la proporciona Rafael - Bielsa<sup>(9)</sup>, los divide en:

---

(9) Bielsa, Rafael. "Compendio de Derecho Administrativo", 2ª Edición, Buenos Aires, 1957, p. 96.

a) Reglamentos de ejecución: los necesarios para la ejecución de las leyes.

b) Reglamentos autónomos: los que no se refieren a una ley determinada, sino que los expide el poder administrador en ejercicio de su potestad discrecional.

c) Reglamentos delegados: los expedidos por el poder Ejecutivo en virtud de la autorización o delegación que ha recibido del Legislativo.

Pasemos a examinar los Reglamentos delegados, dejando para después el examen más detallado de los reglamentos autónomos y los de ejecución.

La razón de ser de los Reglamentos delegados, se fundamenta, - por un lado, en la soberanía del Poder Legislativo que está facultado para delegar; por otra parte, se aducen razones prácticas consistentes en - que, tratándose de elaborar disposiciones rigurosamente técnicas o demasiado amplias, significa una enorme ventaja conferible al Ejecutivo. por parte del Legislativo, la formulación de los reglamentos adecuados; se citan como ejemplo, los reglamentos relativos a tasas o impuestos.

En cuanto a estos reglamentos, se llega al planteamiento de la misma interrogante:

O dichos reglamentos delegados contienen materias propias de

la ley, siendo expedidos por una verdadera delegación legislativa que sólo en casos excepcionales previstos por la Constitución es procedente y entonces se trata lisa y llanamente de una delegación legislativa, bien se le considere como delegación de materias, bien como delegación de funciones, o el contenido de tales reglamentos incumbe a la competencia del Ejecutivo por ser normas de ejecución de las leyes respectivas, y entonces no hay tal delegación de facultades reglamentarias, sino que el Ejecutivo actúa por propia espontaneidad y de acuerdo con sus facultades exclusivas para la ejecución de la ley.

Ahora bien, los reglamentos que desempeñan un papel crucial y - en torno a los cuales gira toda la doctrina de los proceptos administrativos son, sin lugar a dudas, los reglamentos de ejecución o simplemente reglamentos ejecutivos.

Los reglamentos de ejecución son los que expide el Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria discrecional, concretando detalladamente el contenido de una ley ordinaria para facilitar el cumplimiento de dicha ley por los destinatarios de la misma.

En el concepto anterior, quedan incluidos los elementos esenciales de los reglamentos ejecutivos, en cuanto que la autoridad legitimada para expedirlos es el Presidente de la República, ya que a él le reconoce exclusivamente la facultad reglamentaria implícita en el artículo 89, - - fracción 1 de la Constitución.



El ejercicio de la facultad reglamentaria para dictar los reglamentos de ejecución depende del Ejecutivo en forma completamente discrecional, porque a pesar de que algunas leyes establezcan como obligatorio el ejercicio de dicha facultad, el principio de separación de poderes, la naturaleza de la facultad reglamentaria y lo dispuesto por la Constitución, nos lleva a la conclusión de que la facultad en cuestión es completamente discrecional.

La función específica del reglamento ejecutivo es la de desarrollar y concretar los preceptos de la ley ordinaria.

Las leyes ordinarias son las expedidas por el Congreso de la Unión y si bien pueden estar considerablemente detalladas, el Ejecutivo puede particularizar más los preceptos legales.

Finalmente, en vista de que las leyes son obligatorias, desde el momento de iniciación de su vigencia y a partir de entonces deben empezar a ser cumplidas, un reglamento de ejecución no viene a complementar la ley con otros preceptos legales de igual fuerza, ni viene a señalar el momento de obligatoriedad de la ley, sino que viene a facilitar y a hacer más evidente el cumplimiento de la ley.

Antes de la expedición del reglamento el sujeto obligado debía cumplir la ley según las reglas generales de aplicación y de interpretación, aún a riesgo de interpretar la norma equivocadamente, pero después de la expedición del reglamento, el sujeto destinatario de la ley ya tiene

trazada una pauta a la cual tiene que amoldarse para cumplir la ley según las disposiciones del reglamento de ejecución.

Veamos ahora los reglamentos autónomos, es decir, las disposiciones expedidas por las autoridades administrativas, cuando la norma superior que reglamentan no es una ley ordinaria, sino directamente un precepto constitucional.

En virtud del principio de la reserva de la ley, los reglamentos deben concretarse a regular las leyes ordinarias sin que puedan comprender materias reservadas a estas últimas. Así lo establece la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución, por consiguiente, para que un reglamento pudiera estar referido directamente a la Constitución y no a una ley ordinaria, necesitaría estar excepcionalmente previsto por la misma Ley fundamental. Y puesto que se encuentran en la Constitución algunos preceptos que prevén la existencia de reglamentos que no se subordinan a una Ley intermedia entre ellos y la Constitución, de ahí surgió el nombre de reglamentos autónomos o constitucionales.

El nombre de reglamentos autónomos está justificado, en cuanto - se les considere referidos a las leyes ordinarias con relación a las cuales no están en un papel subordinado; pero contemplados en relación con la Constitución, no desaparece la característica de subordinación, común a todos los reglamentos, puesto que están subordinados a ella.

Los reglamentos autónomos implican una concesión más amplia de -

atribuciones al Poder Administrador y, en cierto grado, una excepción al principio de la separación de poderes, puesto que se le están otorgando al Ejecutivo facultades para reglamentar directamente un precepto Constitucional.

Los reglamentos autónomos deben entenderse, en virtud de lo dicho, no como necesariamente existentes en nuestro régimen constitucional, sino como resultado de una flexibilidad estimada como favorable para obtener una mejor administración.

La autonomía que se les predica a tales reglamentos no les infunde fuerza para establecer normas en contra de ningún precepto constitucional, pero ni siquiera en contra de leyes ordinarias o locales, porque siendo las leyes derivación de la Constitución y estando subordinadas a ella, los reglamentos autónomos al estar directamente subordinados a la Constitución, indirectamente también deben acomodarse a las leyes, respetándose así la prioridad de la Constitución y de la ley sobre el reglamento.

#### LAS SANCIONES EN LOS REGLAMENTOS

Según García Máynez<sup>(10)</sup>, en toda norma jurídica se encuentran comprendidos los dos elementos que hacen que tenga eficacia en la vida jurídica la misma: el supuesto jurídico o presupuesto fáctico, que es la "hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma", y la consecuencia o sanción, bien se manifiesta como reco-

---

(10) García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", 9ª Edición, 1960, p. 172.

nocimiento de la conducta humana en el Derecho y su aceptación en la vida social, bien sea que consista en la reprobación por la sociedad o en el castigo por el Derecho de la conducta humana.

Siendo el reglamento administrativo una norma jurídica perfecta en cuanto a su estructura, es natural que en ella también se encuentre -- el elemento supuesto y el elemento consecuencia o sanción. A la consecuencia positiva suele llamársele sanción premial y tiene gran importancia en la vida jurídica, aunque hasta ahora no se le haya justipreciado ni desarrollado debidamente en el Derecho Positivo. A la consecuencia, se le ha denominado negativa, se le aplica típicamente el nombre de sanción, entendiéndose ésta como una pena, un castigo o una reprobación jurídica.

Es necesario precisar cuál debe ser el alcance y la naturaleza de las sanciones que puede establecer un reglamento.

Debemos recordar que un reglamento no puede tener fuerza contra la ley, ni exceder de las materias que a la ley están reservadas. La subordinación del reglamento a la ley se manifiesta también en las sanciones que pueden ser incluidas en el reglamento. Así las sanciones que imponen los reglamentos, no pueden derivar más que de la misma ley.

Los principios de "Nullum crimen sine Lege" y "Nulla poena sine Lege", no sólo deben entenderse referidos a un precepto de carácter general sin atender a la autoridad de quien emane, sino que deben fundarse precisamente en una ley de carácter formal y material. De aquí deriva la

tipicidad, que no es otra cosa que la conformidad de la acción antijurídica y culpable con el tipo previsto por la ley.

Podemos preguntarnos si los reglamentos pueden establecer o tipificar las faltas y su consiguiente sanción. A este respecto, cabe distinguir entre faltas delictuosas, que son iguales al delito porque constituyen actos intencionales que causan daño individual o colectivo y, por otra parte, las faltas de carácter reglamentario, que se caracterizan por la ausencia de mala intención y que generalmente no causan daño, pero se castigan para evitar posibles males.

Las faltas delictuosas o delitos leves, no son sino una especie determinada de delitos, por lo cual deben quedar también reservados a la ley.

Las faltas reglamentarias quedan dentro de la competencia de los reglamentos; dichas faltas son designadas en nuestra legislación con el nombre genérico de infracciones y las sanciones suelen ser de muy variada índole como: arresto, multa, suspensión temporal o definitiva de empleo, clausura de locales, etc.

## CAPITULO QUINTO

### FORMA EN QUE SE PUEDEN REGULAR LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN

#### LOS INCIDENTES AERONAUTICOS

En el Manual sobre Investigación de Accidentes de Aviación de la OACI, se establece la nomenclatura de los accidentes e incidentes de aviación, en los siguientes términos:

"No obstante, ocurren todos los días muchos incidentes en los que no hay lesionados, pero en los cuales puede ponerse gravemente en peligro la seguridad de la aeronave. Entre estos pueden incluirse las emergencias que se resuelven satisfactoriamente en vuelo, mencionadas en el Preámbulo. La investigación completa de esos incidentes proporciona frecuentemente más información básica que puede utilizarse para los fines -- de la prevención de accidentes, que la que puede obtenerse de la investigación completa de un desastre de aviación. Es tan amplia la variedad de incidentes que es imposible dar una definición adecuada y no se puede obligar que se notifique un hecho que no puede definirse. Como no es posible realizar ninguna investigación sin tener conocimiento del hecho ocurrido, debe procurarse que se conozca alentando a que se sigan programas de seguridad de aviación, en los cuales se insista tanto en las medidas preventivas, más bien que en las punitivas, que los pilotos y explotadores estén dispuestos a cooperar sin crearles situaciones embarazosas como resultado de la información que han dado voluntariamente.

Los explotadores son quienes pueden realizar mejor la investiga-

ción de incidentes si los Estados les estimulan vigorosamente para que la hagan. La investigación de incidentes no debe desatenderse nunca, sino - que debe realizarse con la misma tenacidad que si se tratara de un accidente grave que por su carácter es objeto de una noticia mundial.

La investigación de accidentes ha puesto de manifiesto frecuentemente otros incidentes anteriores que no se tuvieron en cuenta por considerarse insignificantes cuando ocurrieron. El conocimiento adquirido retrospectivamente de la investigación de un accidente ha demostrado que dichos incidentes, si se hubieran investigado e interpretado en forma - - apropiada, podrían haber sido la base de medidas preventivas que hubieran evitado que ocurriera el accidente, objeto de la investigación".

En el Manual publicado por la OACI, se asienta que "Es tan amplia la variedad de incidentes, que es imposible dar una definición adecuada y no se puede obligar que se notifique un hecho que no puede definirse": Ante esta manifestación de investigadores de la OACI, considero que dada la importancia que representan los incidentes aéreos, mismos que pueden traducirse en la verificación de un siniestro aéreo con daños humanos y materiales, es de fundamental importancia que se defina lo que es un incidente aéreo; se establezcan las diversas clases de incidentes; se establezcan los procedimientos de investigación de los mismos y se implementen medidas sancionadoras para los responsables de tales incidentes.

Lo anteriormente expresado sólo se puede regular en un documento de trascendencia jurídica, como es la creación de un Reglamento de In-

cidentes Aéreos, en el que se prevean conceptos, procedimientos y sanciones para quienes resulten responsables de la comisión de incidentes. Esta regulación jurídica coadyuvaría enormemente en la reducción de los accidentes aéreos y beneficiaría a la sociedad en general, al acrecentar la seguridad del tránsito aéreo en la Nación.

El objeto de esta tesis consiste no sólo en definir lo que significa un incidente aéreo, sino abundar en el tema creando un proyecto de Reglamento que regule todo lo referente en esta materia.

Empezaremos dando una definición de incidente y otra de incidente de tránsito aéreo, continuando con la distinción entre accidente e incidente aéreos; las clases de incidentes y, finalmente, con un proyecto de Reglamento de Incidentes Aéreos en la legislación interna.

#### **A) DEFINICION DE INCIDENTE**

Es todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que sin llegar a ser accidente, afecta efectiva o potencialmente la seguridad de las operaciones.

#### **B) DEFINICION DE INCIDENTE DE TRANSITO AEREO**

Es todo suceso relacionado con el Tránsito Aéreo, como reducciones en la separación entre aeronaves o dificultades producidas en el suministro del servicio, causados:

1) Por no haber respetado los procedimientos aplicables (error humano).



2) Por ausencia o defecto en el diseño de los procedimientos - aplicables (error de procedimiento), o

3) Por falla de las instalaciones y/o equipo terrestre o de - abordo (error atribuible al equipo).

Veamos ahora, a modo de antecedente, las recomendaciones que en materia de incidentes da la OACI en la publicación de la misma denominada Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, que establece - las Normas y Métodos Recomendados Internacionales en materia de Investigación de Accidentes de Aviación, de fecha Marzo de 1981.

El Consejo de la OACI adoptó inicialmente las normas y métodos recomendados para encuestas de accidentes de aviación el 11 de abril de 1951, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del Convenio sobre - Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), con la designación de Anexo 13 al Convenio. Las normas y métodos recomendados se basaron en recomendaciones formuladas por el Departamento de Investigación de Accidentes en su 1 Conferencia, celebrada en febrero de 1946, las cuales se desarrollaron ulteriormente en la 11 Conferencia del Departamento, celebrada en febrero de 1947.

En el Capítulo 6, Informes de Anexo, en la nota 2, se establece: Las especificaciones de este Capítulo pueden requerir tres informes separados por cualquier accidente o incidente:

- Informe preliminar
- Informe de datos sobre accidentes/incidentes de aviación.
- Informe final.

En la nota al subtítulo: Responsabilidad del Estado que realiza la investigación-incidentes dondequiera que hayan ocurrido, se expresa: "En el Manual de notificación de accidentes, incidentes de aviación de la OACI (Doc. 9156 - AN/900) figura una lista de los tipos de incidentes de especial interés para la Organización de Aviación Civil Internacional en sus estudios de prevención de accidentes".

En el Anexo, Capítulo 6.9, aparece la siguiente recomendación:

"Si un Estado realiza una investigación sobre un incidente ocurrido a una aeronave de un peso máximo de más de 5 700 kg., dicho Estado debería enviar, lo antes posible, después de la investigación, una copia del informe de datos de incidentes de aviación a la Organización de Aviación Civil Internacional, cuando la investigación entrañe cuestiones que se consideren de interés para otros Estados".

En el Capítulo 7.1 de dicho Anexo, bajo el rubro Medidas rápidas en materia de prevención, consta la Recomendación: "Las autoridades encargadas de la investigación del Estado que la realiza deberían, en cualquier fase de la investigación de un accidente o incidente, cualquiera que sea el lugar en que haya ocurrido, recomendar a las autoridades com

petentes, entre ellas las de otros Estados, todas las medidas preventivas que sea preciso tomar rápidamente para evitar sucesos similares".

Como vemos de las recomendaciones anteriores, en el Anexo 13, si bien se señala el concepto de incidente, no se le define de manera alguna, únicamente nos remite al Manual de notificación de accidentes, en el que tampoco desentraña el concepto, como consta en la referencia que hacemos al iniciar el presente capítulo.

#### C) DISTINCION ENTRE ACCIDENTE E INCIDENTE AEREOS

En el Anexo 13 de referencia, se define al accidente en los siguientes términos:

"Todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, - que ocurre dentro del período comprendido entre el momento en que una persona entra a bordo de la aeronave, con intención de realizar un vuelo, y el momento en que todas las personas han desembarcado, durante el cual:

a) cualquier persona muere o sufre lesiones graves a consecuencia de hallarse en la aeronave, sobre la misma, o por contacto directo con ella o con cualquier cosa sujeta a ella;

b) la aeronave sufre daños de importancia".

Por lo que toca a los incidentes, repetimos la definición proporcionada en el inicio de este capítulo, que consiste en todo suceso re-

lacionado con la utilización de una aeronave, que sin llegar a ser accidente, afecta efectiva o potencialmente la seguridad de las operaciones.

De lo anotado, vemos que la diferencia entre un accidente y un incidente aéreo reside básicamente en los resultados, mientras que un incidente no produce daños humanos o materiales, sino que se traduce en la deficiencia de la operación de la aeronave por causas en vuelo, o bien, en tierra; por el contrario, el accidente que forzosamente deriva de un incidente, se caracteriza por los daños humanos y materiales.

#### D) CLASES DE INCIDENTES AEREOS

De acuerdo a la Circular de la OACI, Notificaciones de Accidentes/Incidentes, 1980, se clasifican en los siguientes rubros:

- Operaciones de Línea Aérea.
- Las diez fases más frecuentes de la operación.
- Fase de la operación: en ruta; recorrido de despegue; recorrido aterrizaje, etc.
- Los diez tipos más frecuentes de suceso.
- Tipo de suceso: rotura de la célula de vuelo; incendio; explosión en vuelo; enfermedad, etc.

#### FACTORES CONEXOS:

Rotura de la célula en vuelo: falla de material; separación en vuelo; inspección inadecuados, etc.

Incendio, explosión en vuelo: falla de material; sistema de escape; sistema eléctrico, etc.

Enfermedad, Incapacidad tripulación en vuelo: Piloto; mecánico de a bordo, etc.

Rotura, falla de neumático o rueda: ruedas; personal mantenimiento de servicio, etc.

Aterrizaje demasiado largo, despegue demasiado largo: condición aeródromo; pista, etc.

Falla del motor: piloto, supervisión inadecuada del vuelo, etc.

Otros: Personal mantenimiento servicio; fuselaje; personal en tierra, etc.

Pérdida de control tierra, agua: Piloto, no mantuvo el mando - direccional, etc.

Aterrizaje con tren desplegado, Internacional: tren aterrizaje; falla de material.

Incendio, explosión en tierra: piloto; supervisión inadecuada - del vuelo.

- Las diez fases más frecuentes de la operación.
- Fase de operación: en ruta; crucero normal, etc.
- Los diez tipos más frecuentes de suceso.
- Tipo de suceso: Aterrizaje con tren replegado; motivo desconocido; incendio; explosión, etc.

#### FACTORES CONEXOS

Aterrizaje con tren replegado, motivo desconocido; fuselaje; -  
compuertas del compartimento de ruedas, etc.

Incendio, explosión en vuelo; falla de material; sistema de escape, etc.

Rotura de la célula en vuelo: separación en vuelo; fuselaje, -  
etc.

Tren replegado, mal funcionamiento.

Tren replegado, por inadvertencia.

Pérdida de control en vuelo: piloto, no obtuvo, mantuvo la velocidad de vuelo, etc.

Falla del motor: personal mantenimiento servicio; inspección -  
inadecuados, etc.

Rotura, falla de neumático o rueda: ruedas; ejes, etc.

Aterrizaje con tren replegado, sin intención: piloto, no verificó la posición y afianzamiento del tren.

Aterrizaje con tren replegado intencional: tren de aterrizaje; conjunto de retracción, etc.

De lo anterior, nos percatamos que en la circular de la DACI - emplean el término incidente como sinónimo de accidente, es decir, no distinguen unos de otros, lo cual hace difícil precisar la responsabilidad en que pudiere incurrir el personal aéreo. De aquí, que sea necesario definir a los incidentes aéreos y someterlos a una regulación jurídica independiente de la que rige a los accidentes.

#### **E) PROYECTO DE REGLAMENTO DE INCIDENTES AEREOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.**

De los capítulos que anteceden e inclusive del presente capítulo, se ha destacado la necesidad de que sean regulados jurídicamente los incidentes aeronáuticos.

Primeramente, del capítulo referente a la Naturaleza Jurídica - de los Reglamentos, hemos analizado los diversos tipos de Reglamentos; - consideramos que la forma idónea, de acuerdo a nuestra legislación, para crear un nuevo ordenamiento reglamentario, éste debe de reglar a una ley - determinada.

La ley interna que rige la materia de comunicaciones aéreas, - entre otras de diversa índole, es la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La proposición que sostengo en esta tesis, consiste en crear el Reglamento de Incidentes Aéreos, mismo que regle a la Ley antedicha en lo referente a la materia objeto de nuestro análisis.

Nos percatamos que la Ley de Vías Generales de Comunicación no prevé nada respecto de lo que significa incidente aéreo, por lo que adolece de una laguna jurídica que debe ser superada, en virtud de que toda -- conducta humana que pueda tener repercusiones jurídicas debe estar forzosamente en un dispositivo jurídico que lo rija y lo sancione.

En el capítulo que prevé las Comunicaciones Aéreas, debe adicionarse con una serie de artículos que se refieran al concepto, clases y - sanciones de los incidentes aéreos, para que de ahí se remita al Reglamento de Incidentes Aéreos como Ley Secundaria, la que será creada una vez - que sean aprobadas por el Congreso de la Unión las adiciones que se verifiquen en materia de incidentes.

Examinando la Ley de Vías Generales de Comunicación, nos damos cuenta que única y exclusivamente prevé lo relativo a los accidentes aéreos e impone sanciones de diversa índole, según la gravedad de los resultados producidos por tales accidentes.



Consideramos que esta Ley, al igual que en la Legislación internacional, no prevén a los incidentes aeronáuticos, sino que tal parece -- que los subsumen a los accidentes sin hacer distinción alguna. Esta situación compleja puede ser resuelta con la adición de la Ley de Vías Generales de Comunicación que dé la pauta a la creación posterior del Reglamento multicitado.

En este orden de ideas, a continuación propongo el siguiente proyecto de Reglamento de Incidentes Aeronáuticos:

**Primero.- Definición de Incidente.** Es todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que sin llegar a ser accidente, afecta efectiva o potencialmente la seguridad de las operaciones.

**Segundo.- Clases de Incidentes.**

1. Incidentes de tránsito aéreo.
2. Invasión de espacios aéreos de uso especial.
3. Asistencia de aeronaves perdidas o en dificultades.
4. Emergencias declaradas.
5. Operaciones de vuelo realizados bajo mínimos.
6. Interferencia ilícita (secuestros).
7. Intercepción o amenaza de otras aeronaves.
8. Aviso de bomba a bordo.
9. Vuelo temerario (observado en tierra o desde el aire).
10. Colisión en tierra (causando daños menores) entre aeronaves o entre éstas y vehículos u obstáculos en las maniobras de rodaje y estacionamiento.

**Tercero.- Definición de Incidente de Tránsito Aéreo.** Es todo suceso relacionado con el Tránsito Aéreo, como reducciones en la separación entre aeronaves o dificultades producidas en el suministro del servicio, causados:

Por su alcance; por su origen primario; por su origen secundario; por la dependencia que proporciona el servicio; por el espacio en que ocurre; por la fase de operación; por las aeronaves involucradas (servicio); por las aeronaves involucradas (tipo); por el tipo de plan de vuelo; por el volumen de operaciones en el área; por la complejidad en su manejo; por las condiciones meteorológicas; por la altitud; por calendario.

**Cuarto.- Irregularidad en las Operaciones Aéreas.** Es todo suceso ocurrido al realizarse las operaciones aéreas que no producen incidentes de tránsito aéreo, pero que son motivo de reporte para reglamentar en materia de prevención.

Entre éstas están: Aeropuerto, en área de maniobra (vehículo, animales, otros); espacio, trayectoria que no se cruzan (invasión espacio aéreo, procedimiento inadecuado de control de vuelo).

**Quinto.- Error Operacional.** Es un hecho en el que se reduce la separación mínima entre dos o más aeronaves o entre éstas y el terreno u obstáculos. Esta separación es la especificada en el Reglamento de Tránsito Aéreo, Manual de Procedimientos de Control de Tránsito Aéreo (Doc. - 2823.1), Circulares ATS, Cartas de Acuerdo y demás instrucciones aplicables.

**Sexto.- Factores Causales.** Las causas de estos errores o desviaciones operacionales son las siguientes (origen primario):

**1. Elemento Humano**

- a) La no observancia de los procedimientos contenidos en las fuentes de reglamentación.
- b) La actuación del personal aéreo de acuerdo a mal interpretación personal de las fuentes arriba mencionadas.
- c) La actuación del personal aéreo de acuerdo a restricciones impuestas por actitudes personales negativas, intencionales o inadvertidas.
- d) La actuación del personal aéreo de acuerdo a sus propias limitaciones.
- e) Cualquier otra actuación o interpretación anormal, no cubierta en los incisos anteriores.

**2. De procedimientos.** Son aquellas en donde uno o más de los siguientes hechos, dan como resultado un incidente o irregularidad:

- a) Las referentes a la falta de pericia o de capacitación adecuada del personal aéreo.
- b) Las concernientes a los procedimientos, en el Departamento de Procedimientos Operacionales.

c) Las referentes al equipo, en los Departamentos de Ingeniería y Telecomunicaciones.

(Por su Origen Secundario)

a) EO. Error Operacional, un error en el que por una falla humana de procedimientos o del equipo y/o de otros elementos del sistema, individualmente o en combinación, se produce una reducción en la separación al proporcionar servicio de control de tránsito aéreo a una o más aeronaves; entre ellas o entre éstas y el terreno u obstáculos.

b) PIC. Procedimiento Inadecuado de Control, desviación -- consistente en la selección inapropiada del procedimiento -- aplicado, en el que sin reducirse la separación reglamentaria, se viola el espacio protegido (acordado o delegado) sin previa aprobación.

c) PIP. Procedimiento Inadecuado del Piloto, falta de apego a los reglamentos, manuales de vuelo, autorizaciones y -- restricciones de CTA.

d) DS. Deficiencia del Sistema, falta de difusión de la -- información o de actualización de la misma.

e) DPV. Deficiencia de Procedimientos de Vuelos, aspectos de vuelo no reglamentados, contemplados, depurados; falta -- de actualización de manuales, etc.

f) DM. Falla a Bordo, del sistema motopropulsor eléctrico, electrónico, hidráulico, mecánico, de radar, etc.

g) Otros. Incidentes de tránsito aéreo causados indirectamente por desvíos en la ruta; por invasión del área de aterrizaje, etc.

**Séptimo.- Responsabilidades.** La responsabilidad en la aplicación del programa descrito en este Manual se distribuirá entre:

El Jefe del Departamento de Tránsito Aéreo

El Supervisor Regional Operacional

El Jefe de la(s) Unidad(es) ATS Involucrada(s)

Un Investigador a Cargo

Un Equipo Investigador

El Supervisor en Turno Involucrado

El Controlador en turno en la posición bajo jurisdicción donde ocurrió el incidente.

**Octavo.- Factores Contribuyentes en la Ocurrencia de Incidentes.** Los factores que contribuyen a originar el error de sistema y/o las desviaciones operacionales, cuando se ha detectado que lo produjo el elemento humano, son los siguientes:

1. Coordinación
2. Juicio
3. Prioridad de funciones

4. Escucha efectiva
5. Atención
6. Procedimiento de relevo de posición
7. Procedimiento de CTA
8. Fraseología
9. Anotación de tiras
10. Tensión
11. Distribución de recursos humanos
12. Actitud mental

**Noveno.- Acciones Correctivas.** Cuando los resultados de la investigación de un incidente indiquen que hubo un error o deficiencia en el suministro del servicio a las aeronaves, se aplicará(n) alguna(s) de las medidas correctivas siguientes, según la importancia del caso o del grado de requerimiento:

- a) Se le citará para analizar en conjunto el incidente, señalando los procedimientos que debieron ser aplicados.
- b) Se le someterá a supervisión en el desempeño de su trabajo.
- c) Se le relevará de sus funciones y se le someterá a un curso teórico, práctico de refresco, actualización o rehabilitación.

Quando se demuestre que hubo descuido, negligencia o se trabajaba bajo los efectos nocivos del alcohol o cualquier forma de enervantes - o tranquilizantes, se hará acreedor a las acciones disciplinarias.

**Acciones Disciplinarias:**

1. Amonestación verbal
2. Amonestación escrita
3. Cuando se demuestre que hubo descuido o se trabaja bajo los efectos del alcohol, cualquier tipo de enervantes o tranquilizantes, se hará acreedor a las acciones disciplinarias siguientes, de acuerdo con la gravedad del caso:
  - a) Se le degradará o recategorizará internamente
  - b) Se le trasladará a otra unidad ATS con menor complejidad o volumen de tráfico
  - c) Suspensión temporal en funciones (hasta por 8 días)
  - d) Se solicitará a la DGAC la suspensión temporal o definitiva de los derechos que concede la licencia
  - e) Se le cesará en sus funciones

**Décimo.- Causas Comunes de Accidentes-Incidentes.** Según estudios en materia de seguridad en general, las siguientes causas más comunes se reducen o anulan mediante la:

Organización, Concientización, Motivación, Capacitación y Supervisión.

- a) Actitudes o conductas equivocadas
- b) Condiciones desfavorables de trabajo y medio ambiente
- c) Falta o deficiencia en la capacitación
- d) Falta o deficiencia en la supervisión y vigilancia
- e) Estado físico de los equipos

- f) Incapacidad física o mental
- g) Falta de información oportuna y adecuada
- h) Distribución o diseño inadecuado del local, consolas, personal, etc.

**Décimoprimeró.-** Independientemente de las medidas correctivas - expresadas en puntos anteriores, en el caso de daños humanos y materiales producidos por algún incidente del personal aéreo, en su caso, se le aplicará las responsabilidades civiles, penales y laborales en que hubieren incurrido.

En capítulos precedentes, hemos visto que en materia de responsabilidad en el transporte interno e internacional. En este último caso se aplican prioritariamente las normas contenidas en las convenciones internacionales que México ha suscrito y ratificado constitucionalmente, y en segundo término las normas del libro IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación y las disposiciones que la complementan.

Si se trata en cambio del Transporte Aéreo Interno tienen prioridad las normas contenidas en la Ley citada y sus reglamentos.

Por lo que respecta al derecho interno en México, es decir, a la Ley de Vías Generales de Comunicación<sup>(11)</sup>, veremos a continuación que única y exclusivamente regula a los accidentes aéreos y determina en estos

---

(11) Ley de Vías Generales de Comunicación, Edición Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, México, 1932.



ESTA LEY NO HAY QUE DEBE  
SP... 69.

casos las sanciones a los responsables de los siniestros que tienen verificativo.

Examinaremos las normas más importantes de esta Ley en materia de responsabilidades:

Art. 471.- El propietario de una aeronave es responsable de los daños que ella cause a las personas o a la propiedad...

Art. 473.- El propietario de una aeronave no es responsable por los daños que ésta ocasionare en casos fortuitos o de fuerza mayor, o bien, por vuelos ordenados por la autoridad.

Art. 474.- El propietario y tripulación de una aeronave no incurrirá en responsabilidad por accidentes a personas si comprueban haber tomado las medidas razonables y técnicas indicadas para evitar el daño.

Art. 679.- Los que intencionalmente o por imprudencia, de cualquier modo, dañen, perjudiquen o destruyan las vías generales de comunicación o los medios de transporte...., serán castigados de acuerdo con las prevenciones del Código Penal.

Art. 696.- Se impondrán de quince días a un año de prisión, o multa de diez a mil pesos, al que de cualquier modo destruya, inutilice, apague, quite o cambie una señal establecida para la seguridad de las vías

generales de comunicación o medios de transporte.... Si se ocasionan los accidentes mencionados, se aplicarán las reglas de acumulación con el delito o delitos que resulten consumados.

De lo expuesto, se ha demostrado fehacientemente que la Ley aludida no prevé la regulación del incidente aéreo, el cual pudiera ser la causa inmediata o mediata de un accidente; motivo por el cual, se hace necesario que el legislador nacional elabore un reglamento de incidentes - aéreos.

Para implementar este reglamento, de acuerdo a lo anotado en el capítulo referente a la Naturaleza Jurídica de los Reglamentos, sería menester que el legislador primeramente sometiera a aprobación del Congreso de la Unión un proyecto de reforma y adición al capítulo IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, con objeto de insertar un conjunto normativo que se refiere a la regulación de los incidentes aéreos.

Con esta reforma, el legislador tendría la pauta o punto de partida para crear el reglamento de incidentes aéreos, mismo que acotaría todo lo referente a la materia objeto de esta tesis.

El reglamento que propongo como arquetipo en este capítulo, si bien es cierto comprende todos los problemas que derivan producto de un incidente aéreo, también lo es, que es un intento por coadyuvar en forma modesta a dar a conocer una de las posibles formas de instrumentar un reglamento sobre la materia.

Para terminar con este estudio, en lo que respecta a las responsabilidades contractuales o extracontractuales derivadas de un incidente - aéreo, en virtud de que el incidente generalmente no tiene resultados que se traducen en daños humanos y materiales, bastaría con precisar en el reglamento: que en caso de existir tales daños, producto de un incidente aéreo, independientemente de aplicársele al responsable el reglamento, conjuntamente se le aplicarían las responsabilidades civiles o penales en que incurriría.

### CONCLUSIONES

Como asentamos en la introducción, el aumento en el volumen de personas que a diario abordan las aeronaves comerciales, así como el incremento lógico de los vuelos comerciales, se hace necesario tratar de prevenir los accidentes de aviación mediante la reglamentación de su funcionamiento.

Pero no únicamente debemos conformarnos con la reglamentación de un accidente, sino que es urgente y necesario que regulemos el origen o la causa de tales accidentes, es decir, sancionar debidamente el incidente que le dio origen, ya que detrás de todo accidente hubo un incidente generador. Si disminuimos el número de incidentes, disminuirémos consecuentemente la producción de accidentes.

De lo anterior, considero válido, en aras de una mayor seguridad en el tránsito aéreo, la creación de un Reglamento de Incidentes Aéreos, mismo que reglamento a la LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION DE 1932, en materia de comunicaciones aeronáuticas. Para lo referido, es necesario que se adicione la ley citada con un capítulo especial que se llame: DE LOS INCIDENTES AERONAUTICOS, para que de este capítulo se remita al Reglamento.

He dividido la tesis en los siguientes capítulos:

Capítulo Primero.- Antecedentes Históricos. En este capítulo -

examinamos la definición de Derecho Internacional y de Organismo Especializado de la O.N.U. Examinamos, asimismo, la naturaleza y antecedentes del Organismo Especializado denominado Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI); desde la Convención Multipartita de Navegación Aérea celebrada en París en 1919, evolucionando con la Conferencia de Chicago de 1944, que fue la que creó a la OACI.

En el Capítulo Segundo, referente a la Estructura y Funcionamiento de la OACI, especificamos con mayor detalle los fines y la constitución de este Organismo Especializado, precisando sus fines de carácter técnico, comercial y jurídico. Por lo que se refiere a la estructura de la OACI, vimos los tipos de miembros que la integran; los órganos que la forman y dentro de estos últimos examinamos a la Comisión de Aeronavegación, objeto del Capítulo X de la Convención de Chicago, que se aboca al estudio de modificaciones a los Anexos de la Convención y a la realización de recomendaciones al Consejo en materia de tránsito aéreo.

En el Capítulo Tercero, examinamos la legislación y Convenciones Internacionales que existen en relación con la materia objeto de nuestra tesis. Vimos la Convención de Varsovia de 1929; el Protocolo de la Haya de 1955; el Acuerdo de Montreal de 1966; el Protocolo de Guatemala de 1971; los Protocolos de Montreal de 1975; el Convenio de Guadalajara de 1961 y la Legislación Aérea de México.

En el Capítulo Cuarto, analizamos el concepto de Reglamento; la facultad reglamentaria; las clases de reglamentos y consideraciones respec

to de las sanciones que pueden imponer los Reglamentos. En este Capítulo vimos las condiciones de fondo y de forma que caracterizan a los Reglamentos.

Entre las primeras, establecimos que para la validez de los mismos tenían que ser dictados por la autoridad competente, es decir, de acuerdo al artículo 89 Constitucional, corresponde al Presidente de la República. Por lo que respecta al segundo requisito de validez del Reglamento, se refiere a que es medio de ejecución de la Ley y, por lo mismo, debe estar subordinado a ella y de conformidad con sus disposiciones. Y en relación al requisito formal que debe cumplir el Reglamento, consiste en ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

También vimos en este Capítulo las diferencias entre los Reglamentos, según la clasificación, Delegados, Autónomos y de Ejecución, y finalmente, analizamos a las sanciones en los Reglamentos.

Por último, en el Capítulo Quinto, expusimos la parte medular de esta tesis, consistente en la "forma en que se pueden regular los conflictos que originan con incidentes aeronáuticos". En este Capítulo, propusimos las definiciones de incidente e incidente de tránsito aéreo; distinción entre ambos conceptos; clases de incidentes aéreos, y proyecto de Reglamento de Incidentes Aéreos en la Legislación Mexicana.

Consideramos que en el último Capítulo se sintetiza el objeto de la presente tesis, y que básicamente consiste en que el legislador debe

de crear un Reglamento de Incidentes Aeronáuticos, con el objeto de aumentar la seguridad en el tránsito aéreo nacional e internacional y evitar la producción de accidentes.

El Reglamento que proponemos, en todo caso, debe ser de Ejecución, ya que debe de reglar y ejecutar el Libro IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Espero que este modesto trabajo coadyuve a la investigación de la Legislación Aérea de México, la cual adolece de severas lagunas jurídica, entre otras, en lo que respecta a los "incidentes aeronáuticos".

**BIBLIOGRAFIA**

1. Bielsa, Rafael. "Compendio de Derecho Administrativo", 2ª Edición, Buenos Aires, 1967.
2. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 10ª Edición, México, 1963.
3. García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", 9ª Edición, México, 1960.
4. Santamaría de P.V. "Curso de Derecho Administrativo", México, 1959.
5. Seara Vázquez, Modesto. "Tratado General de la Organización Internacional", 2ª Edición, México, 1982.
6. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", México, 1959.
7. Sorensen, Max. "Manual de Derecho Internacional Público", 5ª Edición, Madrid, 1979.
8. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional", 4ª Edición, México, 1958.
9. Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de la OACI, 6ª Edición, Montreal, 1981.
10. Ley de Vías Generales de Comunicación, México, 1932.



11. Manual sobre Investigación de Accidentes de Aviación, 3ª Edición, OACI, Montreal, 1959.
12. Normas y Métodos Recomendados Internacionales, Investigación de Accidentes de Aviación. Anexo 13, OACI, 6ª Edición, Montreal, 1981.