

LA LEGISLACIÓN MEXICANA Y LOS VUELOS CHARTER

(VUELOS REGULARES Y NO REGULARES, IMPORTANCIA DE LA DISTINCIÓN)

Enrique LOAEZA TOVAR

La Ley de Vías Generales de Comunicación en los artículos 329 y 330 regula el servicio público de transporte aéreo nacional y al hacerlo distingue entre servicios regulares y no regulares.

Por su parte el artículo 337 clasifica el servicio público de transporte aéreo internacional en la siguiente forma:

- a) Servicio mexicano de transporte internacional regular.
- b) Servicio mexicano de transporte internacional no regular.
- c) Servicio extranjero de transporte internacional regular.
- d) Servicio extranjero de transporte internacional no regular.

El análisis de estas disposiciones revela que en la legislación mexicana puede considerarse que el término vuelo *charter*, o vuelo de fletamento, equivale a servicio público de transporte aéreo no regular.

Ahora bien, no se encuentra en la ley citada ni en las normas que la complementan una definición o concepto de lo que debe entenderse por servicio no regular.

Del estudio del artículo 329, en cambio, sí puede entenderse en qué consiste un servicio público de transporte aéreo regular. La norma comentada se refiere al servicio nacional; pero por analogía se puede extender también a los vuelos internacionales. Los requisitos que deben cumplirse para que opere un servicio aéreo regular son los siguientes:

- a) Debe haber una concesión otorgada por la Secretaría de Comu-

nicaciones y Transportes en los términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, lo cual significa que deben cumplirse las normas generales que en materia de concesión se establecen en el libro I, capítulo III, de la ley y además deben cumplirse las normas especiales que en materia de concesiones aeronáuticas se establecen en el libro cuarto.

- b) El servicio debe tener itinerarios, frecuencias de vuelo y horarios previamente aprobados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- c) Debe tratarse de servicios remunerados conforme a tarifas previamente aprobadas por la secretaría ya nombrada y debidamente puestas en conocimiento del público.
- d) El servicio debe tener una accesibilidad permanente al público.

Si un servicio está operando y cumpliendo con todos los requisitos señalados es indudable que se está en presencia de vuelos regulares. Si falta alguno o algunos de ellos se trata de un vuelo no regular o vuelo *charter*. Hay que advertir, sin embargo, que doctrinariamente estos requisitos no tienen la misma importancia para determinar si hay o no un servicio regular; por ejemplo, la aprobación previa de las tarifas o la existencia de concesión no define esencialmente lo que debe entenderse por servicio aéreo regular o no regular. Por el contrario, la existencia de itinerarios, frecuencias, horarios y la accesibilidad permanente al público constituyen características que en la legislación comparada se aceptan generalmente como necesarias para que exista un servicio regular. A lo expuesto hay que agregar que incluso la presencia de alguna de estas características es relativa. Basta recordar para ello la definición de servicio aéreo internacional regular que ha dado el Consejo de la OACI, según la cual puede haber vuelo regular aun cuando no haya un horario publicado cuando estén operando vuelos tan regulares o frecuentes como para constituir una serie que puede reconocerse como sistemática.¹

¹ “El servicio aéreo internacional regular es una serie de vuelos que reúne todas las características siguientes:

- a) Pasa por el espacio aéreo de dos o más Estados;
- b) se realiza con aeronaves para el transporte de pasajeros, correo o carga por remuneración, de manera tal que el público puede utilizar todo vuelo;
- c) se lleva a cabo con objeto de servir el tráfico entre dos o más puntos que son siempre los mismos, ya sea:

Existe acuerdo en que la definición comentada ya no es plenamente útil para distinguir en la actualidad entre vuelos regulares y no regulares, debido al hecho de que muchos de estos últimos han adquirido ciertas características de los primeros y, a su vez, muchas compañías regulares para defenderse de la competencia de los transportistas no regulares transforman, total o parcialmente, un vuelo regular en vuelo *charter*. Es por ello que en la Conferencia sobre Transporte Aéreo celebrada en Montreal en el año 1977 se acordó revisar la definición del consejo sobre transporte aéreo regular y, al mismo tiempo, establecer una definición o pautas que caractericen las operaciones de transporte aéreo internacional no regular y las distinguan de las operaciones regulares.²

La importancia de distinguir claramente entre ambas clases de servicios radica en el hecho de que la Convención de Chicago de 1944, suscrita en la actualidad por 142 Estados, entre ellos México, establece en los artículos 5 a 7 un régimen jurídico distinto para cada una de estas clases de servicios. En materia de servicios regulares prevalece la soberanía de los Estados y éstos son, en consecuencia, libres para conceder o no autorizaciones. En cambio, si se trata de vuelos no regulares existe la libertad de sobrevuelo y de escala técnica y, además, se puede embarcar y desembarcar pasajeros, carga y correo con sujeción a las normas que determine el Estado correspondiente.

Como se comprenderá, las normas contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación (cuyo libro cuarto está vigente desde el año 1950) no son totalmente claras para diferenciar los vuelos regulares de los no regulares y necesitan ser modificadas para ponerlas al día con los avances experimentados en materia de transporte aéreo comercial.

Hay que advertir, sin embargo, que la ley mencionada recoge la diferencia que hace la Convención de Chicago entre servicios regulares y no regulares y determina para cada uno de ellos un estatuto jurídico distinto. En efecto, en el artículo 337 sujeta a los servicios mexicanos de transporte internacional no regular a un régimen distinto al de las concesiones, porque en estos casos se conceden permisos que son revo-

I) ajustándose a un horario publicado, o bien,

II) mediante vuelos tan regulares o frecuentes como para constituir una serie que puede reconocerse como sistemática.

Documento OACI 7278-C/841, 10/5/52.

² Boletín de la OACI, julio de 1977, p. 17.

cables en cualquier tiempo. Ahora, si se trata de servicios extranjeros de transporte internacional no regular se conceden autorizaciones para cada caso.

La ley ha regulado las autorizaciones antedichas. Así, el artículo 337, fracción IV, prescribe que cuando un vuelo *charter* pretenda efectuarse por una empresa extranjera entre puntos o zonas comunicadas por una empresa mexicana de transporte internacional regular, la autorización sólo podrá otorgarse si esa empresa no está en condiciones de realizar el vuelo. Además la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al conceder los permisos o autorizaciones, deberá al dar cumplimiento a los contratos o convenios internacionales aplicables cuidar porque haya una equitativa reciprocidad, y que su otorgamiento no entrañe peligro para la seguridad de la nación, para que no se lesionen los servicios mexicanos de transporte aéreo, según dispone el párrafo final del artículo precedentemente mencionado.

Es conveniente destacar por su importancia lo señalado en el artículo 338, fracción III, de la ley que dispone que cuando se trate de aeronaves extranjeras de servicio público internacional, en vuelo de tránsito sobre territorio mexicano o que aterricen en él para los efectos de hacer escala técnica, deberán dar aviso previo y oportuno, en cada caso, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se entiende que esta disposición es aplicable solamente a los vuelos no regulares porque los vuelos internacionales regulares efectuados por compañías extranjeras requieren, aun para los efectos de tránsito y de escala técnica, de permiso otorgado por la Secretaría. Hay que agregar a lo expuesto que estas normas naturalmente pueden ser modificadas a través de acuerdos bilaterales, los cuales pueden ser más liberales en estos aspectos.³

La ley contiene también algunas normas que regulan los vuelos *charter* nacionales. Sobre el particular los artículos 330 y 336 inciso a), segundo párrafo, prescriben:

³ México ha suscrito convenios bilaterales con los siguientes países: Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Francia, Italia, Jamaica, Japón, Reino Unido de los Países Bajos, R. F. de Alemania, Panamá, Portugal, Filipinas, Suiza, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Estados Unidos, Venezuela, Dinamarca, Noruega y Suecia. En estos convenios no se encuentran regulados los vuelos de fletamento. Sin embargo, hay convenios, como es el caso del celebrado con EEUU, en que a través de un memorándum de entendimiento se dan normas sobre estos vuelos.

- a) Que debe obtenerse un permiso;
- b) La realización de los vuelos debe hacerse conforme a convenio con los usuarios del servicio, y
- c) Debe existir una remuneración que no puede, en ningún caso, ser inferior a las autorizadas por el servicio regular correspondiente.

La duración del permiso, según el artículo 334 fracción II, se fijará tomando en consideración la importancia de la empresa y las inversiones iniciales hechas por la misma.

Las normas de la Ley de Vías Generales de Comunicación se encuentran complementadas por tres instructivos que se refieren a los vuelos de fletamento o vuelos *charter*.

El primero de ellos se refiere a los “Requisitos que se deben cumplir para solicitar autorizaciones que tengan por objeto operar vuelos internacionales de fletamento (*charter*) de pasajeros a México con aeronaves de nacionalidad extranjera”; y el segundo se refiere a: “Disposiciones para el otorgamiento de permisos de vuelos internacionales de fletamento, de carga.” Además existe otro documento que se denomina “Disposiciones para el otorgamiento de permisos de vuelos internacionales de fletamento”, que se encuentran en proceso de revisión.

Se deja constancia que ninguno de los textos mencionados ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, por lo cual no pueden formalmente calificarse como reglamentos sino más bien como instructivos; sin embargo, las empresas para poder operar necesitan dar cumplimiento a lo allí determinado.

En síntesis, para los efectos de determinar las normas aplicables es necesario distinguir entre los vuelos de fletamento, según se trate de servicios nacionales o internacionales, y dentro de estos últimos habrá que subdistinguir entre aquéllos realizados por empresas nacionales y extranjeras.

Respecto a los vuelos de fletamento originados en el extranjero, a México le interesa fomentar este tipo de turismo por lo cual acepta las categorías de vuelos de fletamento que establecen la reglamentación o las autoridades aeronáuticas de EEUU y Canadá, siempre que estos tipos de vuelos no afecten los intereses de las compañías aéreas mexicanas. Igualmente se han autorizado los vuelos de fletamento que realiza la empresa aérea alemana Cónдор. Los permisos correspondientes

se otorgan por plazos determinados que no van más allá de un año o por series de vuelos.

En relación a los vuelos de fletamento que tienen su origen dentro del país, la política que se ha seguido es considerar cada caso en particular. El interés primordial en esta última alternativa es proteger a las líneas aéreas nacionales regulares.

La responsabilidad civil en los vuelos charter

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece la responsabilidad civil de las empresas en caso de daños causados a los pasajeros, a su equipaje, a la carga o bien a las personas o los bienes de los terceros en la superficie. Como los vuelos *charter* pueden ser realizados en aeronaves que han sido objeto de contratos de arrendamiento o fletamento, es de interés analizar la responsabilidad de las partes en estos contratos.

En materia de contrato de arrendamiento hay que tener presente que si hay convención de este tipo sobre una aeronave la calidad de explotador de la misma pasa siempre del arrendador al arrendatario. Ello trae como consecuencia que la tripulación de la aeronave y la conducción técnica de la misma quedan bajo la tuición de la parte arrendataria. Es esta parte, asimismo, la que figurará en el contrato de transporte como porteador de los pasajeros, del equipaje o de la carga y, por tanto, será la responsable de todo daño, pérdida o retraso que pueda producirse.

Sobre el particular el artículo 371 de la Ley de Vías Generales de Comunicación prescribe que los "títulos por los cuales se adquiera, trasmita, modifique, grave o extinga el dominio, los demás derechos reales o la posesión, así como los arrendamientos y alquileres" sobre las aeronaves mexicanas deben inscribirse en el Registro Aeronáutico Mexicano que debe mantener la Secretaría de Comunicaciones. La sanción por la no inscripción de los títulos que se refieren a dichos actos, al tenor del artículo 372, es que ellos sólo producen efectos entre las partes y no son oponibles a terceros. Estos terceros, en cambio, pueden prevalerse de los contratos que se hayan celebrado y accionar contra cualquiera de las partes, si así conviene a sus intereses.

De tal manera que si el contrato de arrendamiento de una aeronave no se ha inscrito el pasajero que ha sufrido lesiones o el destinatario de

la carga que tiene averías pueden accionar contra el arrendador de la aeronave si así conviene a sus intereses. Este último sólo podría excepcionarse si se ha inscrito el contrato.

Lo que se ha dicho en relación al contrato de arrendamiento es aplicable a los actos por los cuales se confiera o transmita la posesión de una aeronave. En definitiva, el responsable será siempre el poseedor de la aeronave; pero los terceros ajenos al acto podrán o no accionar contra el propietario o poseedor, concesionario o permisionario de un servicio público de transporte, según los títulos respectivos se hayan o no inscrito en el Registro Aeronáutico Mexicano.

Sobre el contrato de fletamiento de aeronaves debe recordarse que el fletante contrae la obligación de prestar con una aeronave una actividad aeronáutica en favor de otra persona que es el fletador. Sin embargo, el fletante nunca pierde la calidad de explotador de la aeronave y, por tanto, conserva la tuición sobre la tripulación y la conducción técnica de la aeronave; por ello, es el fletante el que desde un punto de vista teórico debiera responder.

Al examinar la Ley de Vías Generales de Comunicación no se encuentra una disposición que resuelva específicamente el problema tal como sucede en otras legislaciones, ni se exige que el fletamento deba inscribirse. Por vía de la interpretación hay que llegar a la misma conclusión porque el artículo 342, para hacer responsable a las empresas concesionarias o permisionarias de un servicio público de transporte de los daños causados a las personas o a las cosas transportadas, no exige que haya un contrato de transporte entre dichas empresas y los usuarios. En atención a lo expuesto los perjudicados tienen la posibilidad legal de demandar directamente al fletante y pueden también, si así conviene a sus intereses, prevalerse de las disposiciones del contrato de transporte que han celebrado con el fletador, para accionar judicialmente contra él.

La responsabilidad por los daños sufridos por los tripulantes o por cualesquier otros empleados de la empresa queda regulada por las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo y las disposiciones que la complementan.

En lo que respecta a los convenios internacionales suscritos por México en materia de responsabilidad civil sólo se encuentran vigentes la Convención de Varsovia de 1929, que se refiere a la responsabilidad del porteador aéreo internacional; el Protocolo de La Haya de 1955, que la complementó, y la Convención de Guadalajara de 1961, relativa

a la responsabilidad del transportador de hecho. Las normas señaladas precedentemente, aunque no lo dicen en forma expresa las convenciones, son también aplicables al transporte aéreo no regular. Además las compañías nacionales, Aeronaves de México (actualmente Aeroméxico) y Mexicana de Aviación, firmaron el Acuerdo de Montreal de 1966 que es un acuerdo privado suscrito entre compañías cuyos vuelos comienzan, hacen escala o concluyen en Estados Unidos. En virtud de este acuerdo se alzaron los montos de la responsabilidad por los cuales deben responder las compañías aéreas internacionales. No se han suscrito, en cambio, el Protocolo de Guatemala de 1971 y los Protocolos de Montreal de 1975, que alzaron los límites establecidos por la Convención de Varsovia.

En lo relativo a responsabilidad por daños causados a la persona o propiedad de terceros en la superficie se han celebrado dos convenciones suscritas en Roma los años 1933 y 1953, ninguna de las cuales se encuentra en vigor en México.

Para asegurar la responsabilidad por daños que se produzcan a los pasajeros, los instructivos a que se ha hecho referencia precedentemente exigen duplicado de la póliza de seguros expedida por compañía aseguradora del país de la nacionalidad del operador aéreo, la cual debe comprender los daños que se puedan producir a los viajeros en el territorio mexicano. Para asegurar la responsabilidad que se origine en los daños que se puedan producir a la persona o propiedad de terceros en la superficie se exige duplicado de la póliza de seguros que haya expedido una compañía mexicana autorizada.

Otras normas de protección al usuario de vuelo charter

También existen otras normas que protegen al usuario de vuelos *charter*. Entre las normas generales merecen destacarse por su importancia la Ley Federal de Protección al Consumidor del año de 1976, que se aplica también a los servicios turísticos de transporte, viaje, hoteles, restaurantes y otros análogos, y la Ley Federal de Turismo de 1961, la cual considera en su artículo 2 que la conservación, protección creación, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos de la nación y el fomento del turismo son de interés público. Las actividades turísticas se encuentran además reguladas por el Reglamento de las Agencias de Viajes del año de 1969.

La Ley Federal de Protección al Consumidor creó la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, que puede asumir una amplia representación y defensa de los intereses de los consumidores o usuarios.

Por su parte, la Ley Federal de Turismo y el Reglamento de las Agencias de Viaje contemplan disposiciones que obligan a las dichas agencias a otorgar garantías y protegen a los usuarios.

De conformidad al artículo 3 del Reglamento de las Agencias de Viaje, el Departamento de Turismo, que tiene un rango similar al de secretaría de Estado, tiene como facultad autorizar el funcionamiento y les fijará las garantías que deben constituir.

La garantía mínima inicial para operar en el Distrito Federal, cuyo territorio corresponde a la capital de la Federación, es de ciento cincuenta mil pesos. Para operar en otros lugares del país se exige sólo una garantía de cien mil pesos.

Por cada subagencia que se constituya es necesario pagar, adicionalmente, cincuenta mil pesos más.

En los casos de viaje, todo comprendido, el Departamento de Turismo está facultado para fijar una garantía mayor, previa audiencia de la agencia de viajes respectiva.