

II. LA AVIACIÓN CIVIL Y SU REGULACIÓN NACIONAL

Como se desprende de lo anterior, México ha estado presente en la firma de los principales acuerdos internacionales en materia de aviación civil; de la misma forma nuestro derecho interno ha generado normas regulatorias de esta actividad.

1. LEY SOBRE AERONÁUTICA CIVIL

Con esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 1930, se regulaba lo relativo al uso del espacio aéreo nacional, que de inicio estableció la soberanía del Estado mexicano sobre el territorio y los mares territoriales; esto es, toda aeronave extranjera debía obtener previa autorización para volar, aterrizar o acuatizar en territorio nacional, excepto

aquellas matriculadas por los Estados con los cuales se celebraran convenios especiales de aeronavegación.¹⁷

Asimismo, las aeronaves sólo podían utilizar los aeródromos autorizados por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, excepto por causas de fuerza mayor.¹⁸

Por otra parte, estableció un control de las aeronaves mexicanas mediante su registro ante la Secretaría de Comunicaciones, siempre que pertenecieran a ciudadanos o empresas mexicanas; tratándose de extranjeros, el registro procedería si éstos convenían ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales y no invocar la protección de sus gobiernos en todo lo concerniente a la aeronave, bajo pena de perderla en beneficio de la nación en caso de faltar al convenio.¹⁹

Por otra parte, la ley establecía los requisitos necesarios a cubrir para obtener la licencia de piloto, clasificándola en tres tipos: de turismo, limitada a zonas o rutas determinadas y de transporte ilimitado.²⁰

Un aspecto importante establecido en la ley en cita se refiere a que para establecer y explotar líneas aéreas, se tenía que obtener la concesión respectiva del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones, acreditando previamente la capacidad técnica y financiera del solicitante, quien

¹⁷ Ley sobre Aeronáutica Civil, artículos 1o., 7o., 8o. y 9o.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 12.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 20.

²⁰ *Ibidem*, artículos 28 y 30.

debía ser de nacionalidad mexicana; dichas concesiones se otorgaban hasta por 30 años, sin que pudieran ser consideradas monopolios.²¹

Se estipuló, asimismo, que las aeronaves matriculadas en el extranjero no podían efectuar servicios comerciales dentro del territorio nacional o cruzar el mismo, salvo disposición en contrario contenida en un acuerdo internacional.²²

También se estableció la obligación para las líneas aéreas de transportar la correspondencia conforme al contrato respectivo con la Secretaría de Comunicaciones, y se facultó al Gobierno Federal para realizar la requisición de la líneas aéreas, servicios auxiliares, bienes y demás elementos que fueren necesarios para su operación, en interés de la seguridad, defensa o tranquilidad del país.²³

Por último, es importante señalar que en materia de responsabilidad por daños a personas, con motivo de accidentes, la ley refería un límite máximo de 10,000 pesos oro nacional por individuo.²⁴

Esta ley fue abrogada por la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1931.²⁵

²¹ *Ibidem*, artículos 41, 44, 47 y 52.

²² *Ibidem*, artículo 67.

²³ *Ibidem*, artículos 94 y 97.

²⁴ *Ibidem*, artículos 105 y 107.

²⁵ Esta ley fue abrogada por la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el D.O.F. el 28 de septiembre de 1932, que a su vez fue abrogada por su homónima del 19 de febrero de 1940.

2. LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, reguló todo lo relativo a la aviación civil en nuestro país hasta 1995, por tal motivo, es importante realizar una mención sucinta de los principales aspectos relacionados con la aviación y su regulación normativa. Así, en cuanto a su estructura, dicha ley se dividía en 7 libros que comprendían: 1o. disposiciones generales, 2o. comunicaciones terrestres, 3o. comunicaciones por agua, 4o. comunicaciones aeronáuticas, 5o. comunicaciones eléctricas, 6o. comunicaciones postales y 7o. las sanciones.

El primer libro consideraba como vías generales de comunicación al espacio aéreo nacional, así como a todos los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios necesarios para el derecho de vía.

En la exposición de motivos de la ley que se analiza, se consideró de gran importancia que la Secretaría de Comunicaciones pudiera garantizar los derechos de la nación respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión, y de las concesiones respectivas, lo cual quedó plasmado en la fracción XI del artículo 3o. de la norma en comento.

En el aspecto fiscal, con el objeto de proteger el desarrollo de las vías generales de comunicación, se estipuló en su artículo 7o. que sus servicios públicos, sus capitales, empréstitos y acciones, no pueden ser objeto de contribuciones estatales o municipales.

En la fracción VII del artículo 9o. de esta ley, se estableció que las aeronaves que prestaran servicios internacionales, en los términos de los tratados respectivos, no necesitarían concesión, ya que únicamente debían obtener permiso de la Secretaría de Comunicaciones.

En el libro cuarto, referido a las comunicaciones aeronáuticas, se establecía la soberanía del Estado mexicano sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio y mares territoriales, así como los requisitos de seguridad, registro y obtención de matrícula de las aeronaves.

El texto de los artículos 330 al 335, regulaba lo relativo a la obtención de las concesiones para la fabricación de aeronaves y el establecimiento de escuelas de aviación.

Asimismo, normaba los requisitos para la obtención de las licencias de los pilotos y que en el caso de las aeronaves comerciales mexicanas, la tripulación debía ser mexicana, además, los pilotos debían ser mexicanos por nacimiento, preferentemente.

Un aspecto importante regulado por la ley que se analiza, era el relativo a los accidentes y responsabilidad en los mismos. Establecía que el auxilio y salvamento en accidentes aéreos era de interés público y, por tanto, todas las autoridades debían otorgar las facilidades necesarias para tal efecto.

Señalaba también que el comandante de la aeronave era el directamente responsable ante el dueño de los daños ocasionados a ésta, y estableció la figura de la responsabilidad solidaria del dueño con el comandante o piloto por los

daños causados a terceros, excepto por caso fortuito, fuerza mayor o por cumplir una orden de autoridad competente.

3. LEY DE AVIACIÓN CIVIL

De acuerdo a la exposición de motivos que generó la Ley de Aviación Civil,²⁶ la sobreregulación y protección de la industria nacional había provocado una actitud poco competitiva en materia de aviación civil, y limitado las mejoras respecto a la calidad y oferta del servicio; según se establecía, la ley anterior incentivó la desregulación del sector que, si bien generó un crecimiento en beneficio de la población al reducir los precios del servicio, también generó la realización de prácticas desleales de competencia, que afectaron la situación financiera de los prestadores de los servicios aéreos, lo cual se vió reflejado en la disminución de los niveles de seguridad y de calidad en su operación.

Así, con la ley en comento se propuso crear un nuevo marco jurídico regulatorio de la aviación civil con el objeto de promover el desarrollo de sistemas de transporte aéreo con seguridad y permanencia; fortalecer las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la materia; consolidar el uso del espacio aéreo bajo condiciones de competencia equitativa y de protección al medio ambiente; precisar el régimen para otorgar concesiones y permisos, y ordenar la operación de las diferentes modalidades de transporte y esquemas tarifarios, así como apoyar el desarrollo de las líneas aéreas nacionales.

²⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1995.

En este sentido, también se indicó —en la exposición de motivos— que lo referente a la infraestructura aeroportuaria y sus servicios auxiliares, se regularía en una ley independiente.

Así, la Ley de Aviación Civil que analizamos tiene por objeto regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y estatal.

El texto del artículo 4o. de la citada ley establece la supletoriedad de la misma por la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de los Códigos de Comercio; Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (actualmente Código Civil Federal); y Federal de Procedimientos Civiles.

También clasifica a las aeronaves en civiles o de Estado; las primeras pueden ser de servicio público o privado, y las segundas pueden ser militares o de uso de la Federación, Estados, Municipios y entidades paraestatales distintas a las militares.²⁷

Con esta normatividad se otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes diversas facultades, entre ellas la de planear, formular y conducir las políticas y programas para la regulación y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo; prestar y controlar los servicios a la navegación aérea y establecer las condiciones de operación a que deben suje-

²⁷ Ley de Aviación Civil, artículo 5o.

tarse; expedir certificados de matrícula, de aeronavegabilidad y los de explotador de servicios aéreos, así como llevar el Registro Aeronáutico Mexicano; promover el desarrollo de la industria aeronáutica y aprobar el plan de vuelo que previamente el operador presentará por escrito o transmitirá por vía telefónica, interfono, frecuencia de radiocomunicación aeronáutica establecida o cualquier otro medio electrónico, conforme a las disposiciones administrativas que para tales efectos sean expedidas.

Por reforma a esta ley, de 28 de diciembre de 2001, se otorgó la facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de suspender, cancelar y revalidar los certificados de matrícula, de aeronavegabilidad y los de explotador de servicios aéreos, así como para promover el desarrollo de la industria aeronáutica y de la aviación civil.

Por otra parte, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ejercía su autoridad aeronáutica en los aeropuertos, helipuertos y aeródromos a través del comandante de aeropuerto; sin embargo, mediante la citada reforma ahora se ejerce a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, por conducto de los comandantes regionales y de aeropuerto. La misma dirección puede ejercer las facultades conferidas a la secretaría mencionada, excepto las consideradas indelegables por su propio reglamento interior.

Para agilizar los trámites en este sector, mediante adición de 5 de julio de 2006, se aprobó que los operadores puedan enviar los planes de vuelo por cualquier medio electrónico de comunicación para su aprobación por la autoridad respectiva.

Por último, es importante mencionar que el 7 de diciembre de 1998, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, el cual en el título segundo regula todo lo relativo al transporte aéreo, los requisitos que deben cubrirse para obtener una concesión o un permiso; también establece los lineamientos que debe cubrir una empresa mexicana para obtener la autorización de la Secretaría de Comunicaciones para arrendar aeronaves con matrícula extranjera destinada a prestar servicios de transporte en territorio nacional, así como los tipos de contrato que debe celebrar la empresa con los pasajeros o para el transporte de carga, estableciendo derechos y obligaciones.

Un aspecto muy importante que reglamenta esta norma es lo referente a la responsabilidad por daños y la obligación de los prestadores de servicios aéreos de contratar seguros de responsabilidad civil.

En su título tercero se establece, asimismo, las disposiciones relativas a las licencias del personal técnico aeronáutico²⁸ y los requisitos que deben cumplir los centros de formación o capacitación y adiestramiento para obtener el permiso correspondiente.

En el título cuarto se reglamenta la asignación y composición de la marca de la matrícula, así como de la marca de nacionalidad de las aeronaves. También se establecen los lineamientos y procedimientos que deben observarse para la

²⁸ Sobre este tema se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de junio de 2004, el Reglamento para la expedición de permisos, licencias y certificados de capacidad del personal técnico aeronáutico.

operación de la aeronave, antes, durante y después del vuelo, así como los registros respectivos.

Asimismo, se encarga de regular los servicios de navegación aérea que comprenden: los de tránsito aéreo, telecomunicaciones y radioayudas, meteorología e información aeronáutica, así como despacho e información de vuelo. Estos servicios tienen como finalidad, coadyuvar en la seguridad, regularidad y eficiencia en cuanto a la operación de los vuelos.

4. LEY FEDERAL DE DERECHOS²⁹

En 1981 se publicó la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal de 1982 la que, conforme lo indicaba su título, debía estar vigente durante un año; sin embargo, el 31 de diciembre de éste último se reformó su denominación a "Ley Federal de Derechos", para que su vigencia fuera permanente.

Esta ley regula lo referente a los derechos que se deben pagar por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, y por recibir servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público; establece asimismo, una excepción a lo anterior, y ésta es en cuanto a los servicios que se presten "por organismos descentralizados u órganos desconcentrados" respecto de contraprestaciones no previstas en la ley.

Ahora bien, es importante destacar que la propia ley indica el monto de los derechos que se deben cubrir por la prestación

²⁹ Publicada en el Diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

de servicios, los cuales deben estar relacionados con el costo total del servicio, excepto en los casos en que esta contribución tenga como fin un carácter racionalizador del servicio.

En el texto original de la Ley Federal de Derechos —capítulo VIII, correspondiente a los derechos por los servicios prestados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes—, en la Sección Sexta de la citada ley se estableció lo relativo a los "Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano", regulado esto por los artículos 150 al 161.

Es decir, el artículo 151 establecía que las empresas de transporte aéreo regular nacional e internacional, debían pagar derechos por los siguientes servicios: de control de tránsito aéreo, de radar, de navegación, de meteorología y por comunicaciones aeronáuticas.

Las cuotas para el pago de derechos, por los servicios arriba señalados, respecto al transporte aéreo regular, nacional o internacional, dependían del grupo en el que se ubicara la aeronave en relación a su peso, conforme a la clasificación establecida en el artículo 150.

Para los operadores regionales, alimentadoras, taxis aéreos, vuelos comerciales no regulares y por los vuelos de enseñanza realizados por aeronaves de escuelas de aviación, la cuota establecida por los servicios se aplicaba por cada litro de combustible suministrado a la aeronave.

Por otros servicios, como son: despacho de aeronaves, enlace por canal de servicio entre estación receptora de Tepexpan y el aeropuerto de la Ciudad de México o monitoreo

de frecuencia control de tránsito aéreo, la ley estableció cuota fija para cada uno.

En el artículo 153 se estableció la regulación sobre derechos por los servicios relativos al Registro Aeronáutico nacional; en el numeral 154 se delinearon las cuotas a pagar por la concesión o permiso para construir, operar y explotar los diversos tipos de aeródromos, helipuertos e hidroaeródromos, estableciendo para ello tres rangos de cuotas dependiendo del largo de la pista.

También se establecieron cuotas por concepto de inspección y vigilancia a los vehículos que proporcionaban servicios de consolidación, recolección y reparto a domicilio de carga aérea internacional, así como por la expedición de licencias o certificados de capacidad; cuotas para certificados de aeronavegabilidad y matrícula, y por la de concesión del servicio público de transporte aéreo con vigencia hasta por 10 años.

Es importante señalar que, respecto de los derechos establecidos en la sección que se analiza, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenía la obligación de formular la liquidación en forma mensual y notificarla al usuario de los servicios dentro de los 15 días del mes siguiente al que corresponda su causación y su pago debía realizarse dentro de los 10 días siguientes a la notificación respectiva.

Posteriormente, la denominación de la sección sexta del capítulo VIII de la ley en comento, fue reformada para quedar como "Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano y Técnicos Aeronáuticos".³⁰

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988.

Mediante reforma del 20 de diciembre de 1991 se derrugaron los artículos que establecían los derechos por los servicios de control de tránsito aéreo, por cada radar, por navegación, por meteorología y por comunicaciones aeronáuticas.

En la exposición de motivos de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10. de enero de 2002, se realizó la propuesta de adicionar la Ley Federal de Derechos para incluir en ella el pago que los particulares deben realizar por los servicios a la navegación aérea que presta el órgano descentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), en consideración a la naturaleza de éstos, contribución que se estableció mediante el cobro a través de dos regímenes optativos; lo anterior tenía como propósito fundamental dar certeza jurídica a los usuarios del espacio aéreo mexicano.

Así, en el artículo 150 se estableció que los derechos por los servicios prestados por el SENEAM, podían pagarse de dos formas:

- a) Por medio de la aplicación de cuotas establecidas en el artículo 150-A de la propia ley, que variaban en relación con los servicios que se prestaban en cada aeropuerto, tanto de origen como de destino, utilizado por las aeronaves. Para ello, los aeropuertos del país se clasificaron en 5 grupos. Para el cálculo también se debía tomar en cuenta el peso de la aeronave y los kilómetros en distancia ortodrómica volados desde el aeropuerto de origen hasta el de destino para vuelos nacionales, y para los internacionales se contaba

desde el punto de entrada o salida de la región de información de vuelo (FIR) hasta el aeropuerto de destino u origen nacional, conforme a las autorizadas por la Dirección General de Aeronáutica Civil publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

- b) La otra opción consistía en el pago de una cuota por litro de combustible suministrado a la aeronave nacional o extranjera.

El 30 de diciembre de 2002 se adicionó el artículo 150 de la ley en comento para establecer que el régimen elegido por el usuario y notificado al SENEAM, sólo podrá cambiarse hasta el siguiente ejercicio fiscal.

Asimismo, se realizaron modificaciones en la clasificación por grupos de los aeropuertos del país, de los servicios de aeronavegación prestados y se facultó a la Dirección de Aeronáutica Civil para revisar, una vez al año, tanto las distancias ortodrómicas autorizadas, como los pesos promedios de las aeronaves para calcular el derecho respectivo.

Por otra parte, mediante reforma del 31 de diciembre de 2003, se estableció que para efectos de la opción I, el pago debía efectuarse dentro de los 10 días siguientes al mes en que corresponda el pago mediante declaración ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la copia, tanto del comprobante del pago realizado como de la declaración, dentro de los 5 días siguientes al entero de la contribución, debía ser entregada al SENEAM quien verificaría la información.

También se estableció que el 2% del monto obtenido, conforme a la segunda opción, de pago del derecho por litro

de combustible recibido, se entregaría al SENEAM para cubrir las obligaciones contraídas con motivo de la recaudación de este derecho.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 2004, se derogaron los artículos 150, 150-A y 150-B, y se adicionó un Capítulo XVII con los artículos 289 a 292 de la Ley Federal de Derechos, en los cuales quedó regulado el "Derecho por el Uso, Goce o Aprovechamiento del Espacio Aéreo Mexicano".

En la citada exposición de motivos se menciona que se propuso la incorporación de un Capítulo XVII al Título II de la ley en comento, para beneficiar de manera directa el control de tránsito aéreo desarrollado en el país, por medio de un aprovechamiento eficaz del espacio aéreo mexicano en las actividades aeronáuticas, garantizando la seguridad, regularidad y confiabilidad en éstas.

En este sentido, el artículo 289 señala que las aeronaves pagarán un derecho por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo, de acuerdo a su volumen estructural y tomando en consideración su envergadura, clasificándolas para esto en pequeñas —a o b—, medianas y grandes; para tales efectos en el numeral 290, se establece una tabla de clasificación. Asimismo, dicho ordenamiento faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, para que conforme a la tabla mencionada, publique en el *Diario Oficial de la Federación* la envergadura de cada modelo de aeronave en específico y así, para el pago del derecho respectivo de la aeronave ésta se multiplica por los kilómetros volados en distancia ortodrómica.

De esta forma, conforme a la exposición de motivos, se toma en consideración la complejidad para el control de tránsito aéreo y navegación. Esto es, que se justifica el cobro de este derecho por lo complejo que es la atención, vigilancia y separación en millas náuticas para los diferentes tipos de aeronaves, lo cual genera un despliegue operativo mayor en las posiciones de control, por la complicación de su manejo, principalmente en las de mayor envergadura, garantizando la seguridad del tráfico aéreo y, evitando a su vez, la afectación por turbulencia que puede resultar peligrosa para otras aeronaves en vuelo o en operaciones de despegue o aterrizaje.

De igual manera y como una facilidad administrativa, se establece la opción de pagar el derecho correspondiente cuando sea suministrado el combustible a las aeronaves, mediante una cuota fija pagadera en cada abasto. De esta forma se les excluye de pagar el derecho mediante el procedimiento señalado y se permite que los contribuyentes que tengan contrato de suministro de combustible con el concesionario autorizado, puedan realizar el pago del derecho conforme a esta opción, mensualmente y por todas las aeronaves por las que ejercieron dicha opción.

Por otra parte, el artículo 292 de la ley establece que no se pagarán los derechos arriba mencionados, por los vuelos que realicen las aeronaves nacionales o extranjeras con alguna de las finalidades siguientes:

- I. Que presten servicios de búsqueda o salvamento, auxilio en zonas de desastre, combate de epidemias o fumigación, ayuda médica con fines no lucrativos, los de asistencia social, y los que atiendan situaciones de emergencia, tanto nacionales como internacionales.

- II. En misiones diplomáticas acreditadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre y cuando existan convenios de reciprocidad.
- III. Vuelos de enseñanza, que realicen las escuelas de aviación.
- IV. Destinadas a la verificación y certificación de radares y radioayudas a la navegación aérea propiedad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- V. Que participen en festivales aéreos organizados por la autoridad aeronáutica.
- VI. Así como las que pertenezcan a las fuerzas armadas, las destinadas a la seguridad pública y nacional, así como las que no utilicen motores o turborreactores para sustentar el vuelo.