

Que reforma y adiciona los artículos 17, 48, 52, 61 y 62 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 48, 52, 61 y 62 de la Ley de Aviación Civil, en materia de protección de los derechos de los usuarios con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. La aviación mexicana en la actualidad se encuentra en un constante proceso de transformación, sin embargo, el mejoramiento de su calidad no ha ido de la mano con el aumento de la demanda, ya que aun cuando aumentaron las tarifas de los vuelos, se cuenta con un déficit importante en los servicios y atención que prestan las aerolíneas.

En el año 2003 ante la creciente demanda de los usuarios se realizó una ampliación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, aumentando su capacidad de 20 a 32 millones de pasajeros anualmente. Por su parte, en los últimos años las aerolíneas que operan en los diferentes aeropuertos de nuestro país, incrementaron las tarifas de los vuelos hasta en un 40 por ciento, aumentando también las denuncias y quejas por abusos cometidos por parte de las aerolíneas hacia los pasajeros, en razón de cancelación de vuelos, retrasos en los despegues, sobre venta de boletos, cambios de itinerario sin previo aviso, pérdida o robo de equipaje, entre otros. A finales de 2008 en el país operaban 13 aerolíneas, sin embargo, en 2010 tras el cese de operaciones de la aerolínea Mexicana de Aviación, también se dieron de baja las líneas aéreas Azteca, Aerocalifornia, Aviacsa, Avolar, Alma, Nova Air y Aladia, quedando tan solo 5 aerolíneas disponibles para ofrecer el servicio.

El servicio de las aerolíneas se encuentra en un constante cuestionamiento, ejemplo de ello es que, en 2011, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) reportó 1,807 quejas, destacando como las principales que las empresas se negaron a entregar algún servicio, se negaron a hacer cambios o devoluciones o a regresar depósitos. La aerolínea con más quejas fue Volaris

con 760, seguida por VivaAerobús con 554 y Aeroméxico con 493 reclamos.¹ De acuerdo a datos de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) del año 2000 a 2015, el crecimiento anual de las aerolíneas nacionales fue de un 4.1 por ciento, superando en un 2.9 por ciento a las extranjeras. A partir de una investigación realizada por esta institución, se encontró que existen efectos anticompetitivos por parte de las aerolíneas mexicanas.²

Asimismo, la Cofece desde el año 2014, en un dictamen que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, señaló que más de 115,000 vuelos no operaron conforme a los tiempos establecidos y asignados, llegando a la conclusión de se ubican más de 300 vuelos diarios fuera de su horario, además de que los horarios del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se concentran en dos aerolíneas que controlan el 65 por ciento de los horarios, resaltando la siguiente observación:

“Estas condiciones negativas resultan en afectaciones a los consumidores. Bajo los criterios actuales de asignación de espacios para el aterrizaje y despegue, por citar un ejemplo, muchas aerolíneas comercializan vuelos sin tener asignado previamente un horario. Esto hace que vuelos terminen saliendo con retrasos y que el usuario adquiera un boleto sin la garantía del servicio que espera recibir”³

Como consecuencia de lo anterior la Profeco ha seguido recibiendo un sinnúmero de quejas. Tan solo en ese mismo año 2014 las líneas aéreas sumaron 1,888 quejas, siendo Volaris la empresa que más recibió. Mientras tanto, para el año 2015, se registraron ante la Profeco 2,000 quejas.⁴ A continuación se puede observar cómo desde el año 2012 el número de quejas sobre el servicio que prestan las aerolíneas se ha incrementado sistemáticamente.⁵

Año Número de quejas

2012 1,352

2013 1,726

2014 1,888

2015 2,000

2016⁶ 5,000

En un comunicado reciente de la Cofece se menciona que la falta de reglas claras en la asignación de monitoreo de horarios y despegue (slots) que realizan las aerolíneas, es un aspecto que obstaculiza a las empresas competidoras, lo que ha derivado que desde el año 2014 las aerolíneas nacionales hayan disminuido la calidad de su servicio y ofrezcan una baja

disponibilidad de horarios, estableciendo precios elevados y escasa innovación en la cesión de horarios entre aerolíneas.⁷

Estas deficiencias en los servicios prestados por las aerolíneas van en contra de lo que establece el párrafo cuarto del artículo 42 de la Ley de Aviación Civil:

“La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si las mismas implican prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia en el mercado o una competencia desleal que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios, y podrá establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, según sea el caso, para los servicios respectivos, a fin de ordenar dichos niveles, con el objeto de fomentar la sana competencia .”

Cabe señalar, que tan solo durante el periodo vacacional de Semana Santa y Pascua del presente año, se contabilizaron 5,000 quejas recibidas, en donde las aerolíneas con más quejas acumuladas son Volaris y VivaAerobús. En el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se registraron 538 usuarios afectados por sobreventa de boletos y por otras causas, por las que reclamaron un millón 300 mil pesos en total. La Profeco, ante tal situación, instaló 125 módulos de atención en todo el país para la atención de los consumidores.⁸

Pese a las constantes fallas en el servicio, la industria aérea mexicana se encuentra en un crecimiento constante, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes reflejó que, en la última década, el número de personas que viajan en avión aumento en un 68 por ciento, y para el 2015 el 1.8 por ciento de la población total del país se transporta por este medio.⁹ Adicionalmente, de acuerdo la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA), el número de pasajeros aéreos en México aumentará a un ritmo de 4.6 por ciento anual en los próximos 20 años.

II. En el ámbito jurídico se contemplan diversos derechos a los que tienen acceso los pasajeros en caso de incumplimiento de contrato. Sin embargo, la naturaleza jurídica de los contratos en cualquiera de sus modalidades deben de existir términos y condiciones recíprocas; el mismo Código Civil Federal en su artículo 1794 deja claro que para que exista un contrato debe de existir el consentimiento y el objeto del contrato, y no deben de existir vicios en el consentimiento, como en este caso podría ser el de inducir al error al pasajero.

El concepto error en derecho se le conoce como “la falsa apreciación de la

realidad” y en la praxis existe cuando al pasajero no se le explica en forma clara y sencilla que el hecho de que adquiera una reservación o compre un boleto para abordar y viajar en avión, no significa que tenga un lugar asegurado, pues únicamente ha adquirido la posibilidad que le asignen un lugar en el embarque, dejando en un estado de indefensión al pasajero, además de ocasionarle un detrimento a sus derechos como consumidor.

Asimismo podemos mencionar que existe otro vicio en el consentimiento en el contrato que otorgan las aerolíneas como es el dolo y la mala fe, ya que como lo establece el Código Civil Federal, en su artículo 1815: “Se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.”

En este mismo contexto, las aerolíneas incurren en la modificación de los lugares asignados a su conveniencia, en algunos casos se solicita de manera voluntaria a los pasajeros renunciar a su lugar para poderle asignar el mismo a otro pasajero a cambio de una compensación o bonificación, sin embargo, en algunas ocasiones en caso de no existir ese consentimiento por parte del pasajero la aerolínea prácticamente lo imposibilita en abordar su lugar previamente adquirido y contratado.

Respecto a la naturaleza jurídica del contrato de transporte aéreo de pasajeros se pueden observar diversas deficiencias, por ejemplo, tomando como referencia un contrato de la empresa Aeroméxico, se observa que en distintas cláusulas ésta se exime de responsabilidades, cuando deberían de existir derechos y obligaciones recíprocas, ejemplo de ello es lo siguiente:

“El Transportista se reserva el derecho de cancelar la ruta sin previo aviso, con la obligación de proteger al pasajero en los servicios de otras aerolíneas de ser posible o de reembolsar la tarifa del segmento correspondiente que no se hubiera utilizado, en términos del artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, y sujeto a los procedimientos establecidos por los Transportistas respecto a cambios involuntarios y reembolsos.”

De acuerdo en el contrato que exhibe Aeroméxico en su respectiva página electrónica no se encontraron obligaciones para el concesionario, lo cual contrasta con convenios internacionales en la materia, que señala que las aerolíneas deberán informar de las cancelaciones cuando menos una hora antes de la salida prevista y se obligan a ofrecer un transporte alternativo al usuario.

En este mismo contexto, cabe mencionar que la sobreventa de boletos, conocida como *overbooking*, se podría equiparar al delito de fraude por sus

elementos constitutivos, tal y como lo establece el Código Penal Federal en su artículo 386:

“Artículo 386. Comete el delito de fraude el **que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla** se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.”

Es importante destacar que la sobreventa de boletos es una práctica que actualmente permite la legislación mexicana, y que consideramos debe ser revisada y regulada de manera adecuada, en beneficio de los usuarios.

En otro contexto, cabe mencionar que las compensaciones que las aerolíneas mexicanas otorgan a los usuarios por haber causado daños en su equipaje, negar el abordaje o cancelar el vuelo son de las más bajas en comparación con otros países. Según la Ley de Aviación Civil la cantidad máxima que están obligadas las aerolíneas a pagar a los usuarios afectados son de 75 salarios mínimos, aproximadamente 5,478 pesos. Mientras tanto, en Europa las aerolíneas reintegran a los usuarios un máximo 1,220 euros y en Estados Unidos las compensaciones a los pasajeros tienen un límite de 3,400 dólares.¹⁰

Un aspecto más a resaltar es que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) realizó un informe de presuntos actos de discriminación por parte de las aerolíneas, en donde la empresa más señalada fue Volaris con más quejas entre 2012 y 2015. En este contexto, vale la pena destacar el caso de un joven con síndrome de Down al que negaron el abordaje ya que no contaba con un acompañante, violando el procedimiento de la Dirección General de Aeronáutica Civil que establece el libre viaje sin importar el tipo de discapacidad.¹¹

Otras faltas a las cuales incurren las compañías aéreas es en la publicidad engañosa que manejan en sus páginas web, en donde ofertan un precio al consumidor que no es el final, ya que en este monto no se incluyen los costos adicionales como tasas, cargos y comisiones; a su vez, las aerolíneas usualmente realizan cambios en horarios de los vuelos y sus precios sin previo aviso como fue mencionado con anterioridad, además de incluir en sus contratos cláusulas abusivas que vulneran los derechos de los usuarios, ya que su información no es clara y precisa.

Dichas prácticas vulneran los derechos de los usuarios, ya que, en la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece:

Artículo 7. Todo proveedor está obligado a informar y **respetar los precios, tarifas, garantías** , cantidades, calidades, medidas, **intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones** y demás

condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, **y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.**

Artículo 7 Bis. El proveedor está obligado a exhibir de forma notoria y visible el monto total a pagar por los bienes, productos o servicios que ofrezca al consumidor.

Dicho monto deberá incluir impuestos, comisiones, intereses, seguros y cualquier otro costo, cargo, gasto o erogación adicional que se requiera cubrir con motivo de la adquisición o contratación respectiva, sea ésta al contado o a crédito.

Artículo 32. La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, **deberán ser veraces, comprobables, claros y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas**, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas.

Para los efectos de esta ley, se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere **características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta**.

[...]

Artículo 92 Bis. - Los consumidores tendrán derecho a la bonificación o compensación cuando la prestación de un servicio sea deficiente, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, o por los demás casos previstos por la ley.

Artículo 92 Ter. La bonificación a que se refieren los artículos 92 y 92 Bis no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado. El pago de dicha bonificación se efectuará sin perjuicio de la indemnización que en su caso corresponda por daños y perjuicios. Para la determinación del **pago de daños y perjuicios la autoridad judicial considerará el pago de la bonificación que en su caso hubiese hecho el proveedor**. La bonificación que corresponda tratándose del incumplimiento a que se refiere al artículo 92, fracción I, podrá hacerla efectiva el consumidor directamente al proveedor presentando su comprobante o recibo de pago del día en que se hubiere detectado la violación por la Procuraduría y no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado.

III. La cancelación de vuelos, el aumento a las tarifas sin previo aviso, la sobreventa, el retraso en las salidas, los sobrecostos, la pérdida y daños del equipaje, la publicidad engañosa, la discriminación a los usuarios y en muchas ocasiones el trato inadecuado de los empleados contra los pasajeros, son prácticas vigentes en el actuar de las aerolíneas mexicanas que deben ser corregidas en beneficio de los usuarios.

El crecimiento de las aerolíneas y su constante expansión, aspectos que benefician a la economía mexicana, deben venir acompañados de una visión que ponga en el centro a los consumidores y a los usuarios, que respete sus derechos y que les otorgue la mejor calidad en los servicios.

Por ello, mediante la presente iniciativa, Movimiento Ciudadano, propone lo siguiente:

- **Prohibir la sobre venta de boletos** , evitando las prácticas desleales que trasgreden las normas vigentes y los derechos de los usuarios.
- **Obligar a transparentar** condiciones, derechos y costos, mediante la exposición clara y concisa de esta información por parte de las aerolíneas.
- **Evitar la cancelación de los vuelos de última hora** sin previo aviso y por causas que sean imputables a los concesionarios o permisionarios.
- **Pagar o reintegrar el boleto por retrasos de manera inmediata** , de tal manera que en caso de que el pasajero opte por realizar su viaje con otra aerolínea, tenga los recursos y el tiempo necesario para realizar sus actividades.
- **Incrementar la compensación por daños o pérdida** total o parcial del equipaje, ya que en muchos casos ni siquiera cubre el 20 por ciento de lo que contenía el equipaje del pasajero, y a fin de armonizar nuestras disposiciones con las del resto de la comunidad internacional.
- **Establecer términos y condiciones que generen igualdad** de responsabilidades y obligaciones en los contratos de transporte aéreo, generando reciprocidad con los concesionarios o permisionarios y los usuarios.
- **Prohibir y sancionar cualquier práctica de discriminación** contra los usuarios por parte de las aerolíneas.

En Movimiento Ciudadano consideramos que resulta fundamental salvaguardar los derechos a que tienen los usuarios frente a los abusos que cometen las aerolíneas, así como evitar que realicen actos desleales y anticompetitivos con las demás aerolíneas. Es necesario acompañar y armonizar el crecimiento y fortalecimiento de las empresas mexicanas con la protección y defensa de los derechos de los consumidores.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 17, 48, 52, 61, y 62 de la Ley de Aviación Civil, en materia de protección de los derechos de los usuarios
Artículo Único. Se reforma el artículo 17, 48, el primer párrafo y la fracción I del artículo 52, el artículo 61 y 62, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 48 y un último párrafo al artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 17. [...]

Los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio, **asegurando las siguientes condiciones:**

- I. Los concesionarios o permisionarios deberán garantizar en sus respectivos contratos de transporte las mejores condiciones en la prestación de servicios con calidad y eficiencia para los pasajeros;**
- II. Los concesionarios o permisionarios deberán estipular en sus contratos el precio, tarifas, términos, cargos extras, el procedimiento de las reservaciones, los costos de peso del equipaje desagregado por kilos, las compensaciones por la pérdida o daños del equipaje, así como la penalización a que están sujetos los mismos en casos de retrasos, cancelaciones y cambios de itinerario imputables al concesionario o permisionario;**
- III. Los concesionarios o permisionarios deberán exhibir de forma notoria y visible en sus oficinas o mostradores del aeropuerto los precios, debiendo incluir impuestos, comisiones o cualquier erogación de los servicios que prestan.**
- IV. Queda prohibido que los concesionarios o permisionarios obliguen a los usuarios a aceptar condiciones coercitivas, abusivas o a condicionar el servicio para respetar el originalmente contratado;**
- V. Los concesionarios o permisionarios deberán de exhibir de manera clara y visible en sus oficinas y mostradores del aeropuerto toda la información relativa a los derechos de los pasajeros;**
- VI. El concesionario o permisionario bajo ninguna circunstancia podrá negar el servicio o condicionarlo a los pasajeros por razones de género, nacionalidad, étnicas, preferencia sexual, religiosas, por discapacidad o cualquier otro motivo.**

Artículo 48. Los contratos de servicio de transporte aéreo podrán referirse a

pasajeros, carga o correo.

Los concesionarios o permisionarios deberán exhibir de manera clara y sencilla en sus respectivas páginas electrónicas, en mostradores y oficinas los contratos de servicios de transporte aéreo de pasajeros, así como toda la información de los derechos de los usuarios.

Artículo 52. Cuando exista un retraso por más de una hora o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

I. Reintegrarle el **costo total** del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje **de manera inmediata** ;

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

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

[...]

Queda prohibida cualquier clase de práctica que implique la sobreventa de boletos. El concesionario o permisionario podrá expedir boletos cuando existan lugares disponibles porque el usuario canceló de manera expresa su viaje o no llegó en el tiempo asignado en el contrato.

Artículo 61. Los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo nacional, serán responsables por los daños causados a los pasajeros, **así como los daños o robos totales o parciales** a la carga y al equipaje en el transporte.

[...]

[...]

[...]

Artículo 62. [...]

La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será de hasta **ochenta veces la Unidad de Medida y Actualización** . Por la pérdida o avería del equipaje facturado la indemnización será **de hasta ciento cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización**.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial las empresas de aeronáutica civil deberán de realizar los cambios en sus respectivos contratos en un lapso no mayor a 60 días.

Notas

1 *Sin Embargo* , “México perdió ocho aerolíneas en cuatro años; las tarifas caras y mal servicio son las causas”, 1 de junio de 2013, recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/01-06-2013/639146>

2 *El Economista* , “Falta de competencia en horarios del AICM: Cofece”, 29 de febrero de 2016, recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/02/29/falta-competencia-horarios-aicm-cofece>

3 Diario Oficial de la Federación, “ACUERDO mediante el cual el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica emite las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica”, 10 de noviembre de: 2014, recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5367678&fecha=10/11/2014

4 *El Universal* ,” Aerolíneas y Profeco quieren reducir quejas” , 18 de marzo de 2016, recuperado de:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/03/18/aerolineas-y-profeco-quieren-reducir-quejas>

5 Tabla elaborada con datos de la Profeco.

6 Con datos registrados hasta el periodo vacacional de “Semana Santa”.

7 *El Financiero* , “Cofece denuncia irregularidades en el aeropuerto capitalino” 29 de febrero de 2016 recuperado de:

<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cofece-denuncia-irregularidades-en-el-aeropuerto-capitalino.html>

8 El Universal, “Aerolíneas, con más quejas ante Profeco”, 30 de marzo de 2016, recuperado de:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/03/30/aerolineas-con-mas-quejas-ante-profeco>

9 *El Financiero* , “Aerolíneas rebasan a los autobuses en crecimiento de pasaje”, 8 de septiembre de 2015, recuperado de:

<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aerolineas-rebasan-a-los-autobuses-en-crecimiento-de-pasaje.html>

10 *Reforma* , “Salen baratas fallas a aerolíneas”, 14 de junio de 2016, recuperado de: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=868879&v=3&md5=>

[e693a8a1ad20df0422738b42060c8f1a&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe#ixzz4Denn80Vm](http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=868879&v=3&md5=e693a8a1ad20df0422738b42060c8f1a&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe#ixzz4Denn80Vm)

11 *Animal Político* , “Volaris es la Aerolínea con más quejas por discriminación”, Gonzalo Ortuño, junio 29 de 2015, recuperado de:
<http://www.animalpolitico.com/2015/06/volaris-obliga-a-personas-con-discapacidad-a-viajar-acompanadas-es-la-aerolinea-con-mas-quejas-por-discriminacion/>
Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.
Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)