

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICA A.C.



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS
PASAJEROS A LA LUZ DE LA REFORMA A LA LEY
DE AVIACIÓN CIVIL DE 2017

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA
GERALDINE ROMERO CERÓN

DIRECTOR DE LA TESINA: MTRO. JAVIER MARTÍN
REYES

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO, 2019

*A mis padres,
con ustedes a mi lado,
todo es posible.*

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, la mujer más fuerte y maravillosa, por ser mi motor y mi fuerza, por enseñarme creer en mí siempre. A mi padre, quien nunca dudó de mí ni por un segundo, aun cuando yo sentía que no podía. Gracias a ambos por su apoyo incondicional en cada aventura, por creer en mí, por enseñarme que siempre hay más, por cada enseñanza, por cada oportunidad, por su amor incondicional. Son los mejores padres que la vida me pudo haber dado. Sé que sigues a mi lado y que compartes esta alegría conmigo, padre.

A mis hermanas, por ser un ejemplo de superación y orgullo.

A mis maestros del CIDE, por compartir sus conocimientos, experiencia y pasión por el Derecho en cada una de sus áreas.

Al Mtro. Javier Martín Reyes, por dirigir este proyecto, por su paciencia y apoyo. Así como a mis lectoras, la Dra. Mercedes Alborno y la Dra. Jimena Moreno, gracias por el tiempo y las enseñanzas.

A la Dra. Ximena Medellín, por su apoyo, comprensión durante los últimos semestres de la licenciatura y por las valiosas enseñanzas que me inculcó en cada plática.

A Iván, por su apoyo, por inspirarme a siempre ser mejor y a seguir pedaleando superando todo lo que se presente en el camino.

A mis amigos y compañeros de viaje. A Fernanda, por ser una gran amiga, compañera y roomie, por estar en cada etapa del viaje; a Jorge, por todo el apoyo y motivación que muchas veces fue vital para continuar; a Mariana, por ser un apoyo inigualable en la última etapa: a Karla, María José y Celeste, sin ustedes no habría sido igual.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo I. La Unión Europea | 5 |
| I. Antecedentes | 8 |
| II. Reforzamiento de los derechos de los pasajeros..... | 12 |
| A. Base legal..... | 12 |
| B. Actos | 17 |
| C. Concertación | 27 |
| Capítulo II. México | 32 |
| I. Antecedentes | 35 |
| II. Actividad legislativa antes de la reforma de 2017 | 37 |
| A) Derechos de los pasajeros | 41 |
| III. Reforma de 2017 | 47 |
| Capítulo III. Análisis | 58 |
| I. Estándar europeo..... | 58 |
| II. Sistema normativo mexicano..... | 73 |
| III. Cumplimiento de estándares..... | 86 |
| Conclusiones..... | 90 |
| Bibliografía..... | 94 |

Introducción

En las últimas décadas, la aviación ha adquirido un papel sumamente relevante en el desarrollo y crecimiento de México. Se estima que en 2014, la industria aérea en México respaldó cerca de un millón de empleos, tanto directos como indirectos y contribuyó con “38 mil millones de dólares (mdd) de valor bruto añadido a la economía nacional, cantidad equivalente al 2.9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país, de acuerdo con un reporte de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).”¹

Este crecimiento ha implicado diversos efectos en diferentes áreas por lo que ha sido de especial relevancia la intervención del legislador. La más reciente y destacable intervención tuvo lugar el 26 de junio de 2017, día en el que fue reformada la Ley de Aviación Civil.

Mediante esta reforma se pretendió atender aspectos olvidados en el sector aerocomercial que requerían de una inmediata intervención, el principal de ellos: la protección a los derechos del pasajero. Asimismo, esta actividad legislativa, que ha sido motivo de debate en los medios, se

¹ Jorge, Castellanos, *Aviación en México genera 2.9% del PIB nacional: IATA*, 2017. Disponible en: <http://a21.com.mx/aeropuertos/2017/05/15/aviacion-en-mexico-genera-29-del-pib-nacional-iata>.

adicionó un capítulo dedicado a los derechos del pasajero, esto con la intención de proveer a los pasajeros una mayor protección. Si bien es cierto que algunos de los derechos contenidos en el nuevo catálogo se encontraban en el reglamento de la materia, estos eran reducidos, carecían de una fuerza coactiva y no se encontraban claramente definidos.

A pesar de que el catálogo de derechos se amplió con esta nueva reforma, continúa la incertidumbre sobre el alcance y el diseño estas disposiciones. Por una parte, parecería que no estamos frente a disposiciones nuevas, ya que algunos de los derechos contenidos en el nuevo artículo de la Ley de Aviación Civil ya existían en el reglamento de la materia, someramente pero existían. Por otra parte, pareciera que el diseño de estas nuevas disposiciones no es el adecuado para lograr los objetivos deseados en cuanto a la protección de derechos del consumidor. Por lo anterior, es necesario cuestionarse si, a nivel normativo, la reforma a la Ley de Aviación Civil de junio de 2017 es la adecuada y si cumple el objetivo planteado de otorgar a los pasajeros una amplia protección de sus derechos al momento de utilizar el transporte aéreo.

La presente tesina pretende responder al cuestionamiento antes planteado. En el primer capítulo se realizará un análisis de la evolución del marco jurídico de la Unión Europea en lo relativo a derechos de los pasajeros en el sector aerocomercial. En el segundo capítulo se realizará un análisis del marco jurídico mexicano de la materia, previo y posterior a la reforma de 2017. Finalmente, en el tercer capítulo, se contrastará el diseño de ambos ordenamientos para identificar las deficiencias y fortalezas que la reforma de 2017. Es importante destacar que se eligió como estándar el sistema jurídico de la Unión debido a que este es considerado, por doctrinarios de derecho, como el más amplio y desarrollado en materia de protección de los derechos de los consumidores ya que, conforme a sus investigaciones, se concluye que la Unión Europea es la primer área integrada de derechos de los pasajeros para todos los modos de transporte en el mundo y es aquí en dónde los pasajeros tienen derechos eficientes y poderosos cuando el transportista incumple el contrato y no cumple con sus obligaciones.

Lo anterior con el fin de demostrar que, no obstante a esta reforma de 2017 que amplió el catálogo de derechos de los pasajeros además de elevarlos a ley, aún no se cuenta con un amplio sistema normativo de derechos que proteja a los

pasajeros, es decir, que esta reforma no cumple con los criterios necesarios a nivel de diseño normativo para lograr mejoras en cuanto a la protección de los derechos de los consumidores.

Es importante mencionar que, a pesar de que es un tema de gran relevancia, éste no ha sido ampliamente estudiado por la doctrina por lo que las referencias doctrinarias son escasas para el caso de la Unión Europea y casi inexistentes para el caso mexicano. En consecuencia, las principales fuentes que se utilizaron para realizar el análisis contenido en la presente tesina fueron documentos legislativos, informes, comunicaciones y decretos, así como las páginas web que utilizan las autoridades para informar y comunicarse con los pasajeros. La metodología utilizada permite hacer un análisis objetivo de la normativa existente en ambos sistemas.

Capítulo I

La Unión Europea

Es vital que los gobiernos, los reguladores y el público en general comprendan el equilibrio entre la protección de los derechos de los consumidores y la protección de los servicios aéreos sostenibles. Las reglamentaciones apropiadas, coordinadas a nivel mundial, pueden brindar confianza a los pasajeros y garantizar la libertad de volar. En lugar de regulaciones que "defienden" a los pasajeros, deberían enmarcarse como una asociación entre los consumidores y la industria, para fomentar la competencia, la innovación, la confianza del consumidor y la mejora de la conectividad aérea.²

En las últimas décadas, la Unión Europea ha tenido como objetivo crear un marco normativo en materia de protección a los derechos del consumidor en el sector aerocomercial que permita lograr un equilibrio entre éstos y el desarrollo sustentable de la industria. Sus esfuerzos han tenido resultados, hoy en día la legislación de la Unión Europea es considerada como la más amplia y mejor diseñada

² IATA, *Consumer Protection*, 2018. Disponible en: <http://www.iata.org/policy/consumerpaxrights/consumerprotection/Pages/index.aspx>.

en esta materia, esto es, gran parte, como consecuencia de la iniciativa para reemplazar una serie de normas nacionales por un único conjunto de normas de la Unión Europea, conocido como “Mercado Interior de la Unión Europea para la Aviación”. De acuerdo a la Comisión Europea en su análisis anual sobre el mercado del transporte aéreo de 2016, el transporte aéreo es un sector estratégicamente importante que contribuye de manera vital a la economía y al empleo en general de la Unión Europea, este sector respalda cerca de 5 millones de puestos de trabajo y contribuye con 300 mil millones de euros, es decir, el 2.1% del PIB europeo.³

La Unión Europea es la única área en el mundo donde los ciudadanos están protegidos por un conjunto amplio de derechos de los pasajeros, ya sea que viajen en avión, tren, barco, autobús y autocar. Europa ha experimentado un auge de la movilidad en los últimos treinta años. Por lo tanto, se ha implementado legislación comunitaria para todos los modos de transporte a fin de proteger los derechos de los pasajeros y garantizar que no se pierdan en una miríada de normas nacionales.⁴

³ European Commission, *Mobility and Transport, Air*, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en.

⁴ European Commission, *Mobility and Transport, Passenger rights*, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

En este sentido, estudiosos del tema comparten esta opinión y califican el marco normativo de la Unión Europea, en materia de protección a los derechos de los pasajeros, como aquel que brinda una amplia protección a los pasajeros. La Doctora en Derecho Nikolett Zoványi, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Debrecen en Hungría, en su ensayo titulado “Policies and Doctrines in the Regulation of Air Passenger Rights”, realizó un análisis sobre la evolución de la legislación existente en materia de protección a los derechos de los pasajeros (en concreto, en materia de responsabilidad de las aerolíneas) y afirmó que la Unión Europea fue la primer organización internacional que estableció reglas de responsabilidad uniformes obligatorias para los transportistas aéreos en toda la Unión Europea y promulgó nuevas reglas para los eventos indeseables de cancelación, demora y sobreventa. Como resultado del nuevo régimen, los pasajeros ahora tienen derechos eficientes y poderosos cuando el transportista incumple el contrato y no cumple con sus obligaciones.⁵

Asimismo, el Doctor en Derecho Jasenko Marin, profesor de la Facultad de Derecho en Universidad de Croacia, en su ensayo titulado “Protection of passenger rights

⁵ Nikolett, Zoványi, “Policies and Doctrines in the Regulation of Air Passenger Rights”, Hungría, *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, 2017, p. 186.

in the European Union”, después de realizar un análisis de la legislación existente relativa a la protección de los derechos de los pasajeros, concluye que el marco legal para los usuarios de todos los modos de transporte a nivel de la Unión Europea se completó en febrero de 2011. Eso significa que “la Unión Europea ha establecido la primer área integrada de derechos de los pasajeros para todos los modos de transporte en el mundo y que, en general, los pasajeros de la Unión Europea en todos los modos de transporte disfrutaban de un alto nivel de protección.”⁶

En el presente capítulo se pretende exponer la evolución del sistema normativo en materia de derechos de los pasajeros en el sector aerocomercial y las características que este tiene con el fin de demostrar que este sistema contiene los elementos necesarios para brindar una amplia protección a los pasajeros en el sector aerocomercial.

I. Antecedentes

En un principio, la legislación en materia derechos de los pasajeros en el transporte aéreo era escasa. Existían pocos ordenamientos que los regulaban y los derechos contenidos eran limitados. Otros derechos derivaban de una serie de convenciones internacionales por lo que no eran vinculantes

⁶ Jasenco, Marin, “Protection of passenger rights in the European Union”, Croacia, *University of Zagreb*, 2013, pp 1-11.

y quedaba a disposición de las aerolíneas seguir o no las recomendaciones emitidas por distintos organismos internacionales del sector . Algunos de los organismos que emitían recomendaciones eran la *Organización de Aviación Civil Internacional* (OACI), la *Conferencia Europa de Aviación Civil* (CEAC), la *Asociación internacional de Transporte Aéreo* (IATA), la *Asociación Europea de Aerolíneas* (AEA), asimismo, las aerolíneas tenían la posibilidad de desarrollar sus propias políticas.⁷

El “Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte internacional por avión” (en adelante, Convenio de Varsovia) fue firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, convirtiéndose en la “primer convención internacional en regular la responsabilidad en caso de accidente por el transporte internacional de personas, equipaje o bienes realizados por aeronaves a cambio de una contraprestación.”⁸ La Convención tenía como objetivo definir las condiciones de transporte y establecer los requisitos para la estructura, diseño y contenido de los documentos de transporte aéreo (pasajes de pasajeros, boletos

⁷ European Parliament, “Strengthening air passenger rights in the EU”, Unión Europea, *Members Research Service*, 2015, p. 2.

⁸ International Civil Aviation Organization, *The Warsaw System on air carriers liability*, Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_warsaw_system_on_air_carriers_liability.htm.

de equipaje, billetes de envío aéreo, etc.).

En 1955, se celebró en La Haya la “Conferencia Internacional de Derecho del Aire”. En esta conferencia se adoptó un protocolo complementario al Convenio Varsovia (en adelante, Protocolo) y se acordó que ambos documentos tenían que ser leídos e interpretados de manera conjunta como un solo instrumento. En los años siguientes a su celebración, se emitieron una serie de protocolos de enmienda, instrumentos complementarios, reglas y regulaciones que, junto con las convenciones originales, se conocen como el Sistema de Varsovia, el cual es supervisado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).⁹

Desde entonces, los países han adoptado una serie de acuerdos que han modificado el contenido del Convenio y del Pacto de Varsovia en virtud de incrementar los límites de responsabilidad para las aerolíneas y proteger los derechos de los pasajeros. Dentro de esta lista de acuerdos, destaca el Convenio de Montreal.

El Convenio de Montreal es un tratado multilateral adoptado por una reunión diplomática de los Estados

⁹ International Civil Aviation Organization, *The Warsaw System on air carriers liability*. Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_warsaw_system_on_air_carriers_liability.htm.

miembros de la OACI en 1999. En este documento se amplió la responsabilidad para las aerolíneas y se estableció, por primera vez, el principio de responsabilidad civil de la aerolínea en caso de lesiones corporales a los pasajeros o muerte. Asimismo, consideran aspectos de responsabilidad en caso de retraso, pérdida del equipaje y carga. De igual forma, unifica todos los diferentes regímenes de tratados internacionales que cubren la responsabilidad de las aerolíneas que se han desarrollado al azar desde 1929. Este documento fue diseñado para ser un tratado único y universal para gobernar la responsabilidad de las aerolíneas en todo el mundo, otorgar a los consumidores una mayor protección, compensación y facilitar los envíos rápidos de carga mientras que las aerolíneas disfrutan de mayor certeza sobre las reglas que afectan su responsabilidad.¹⁰

La Unión Europea ratificó el mencionado Convenio en 2001 mediante una decisión de consejo. Esta ratificación tuvo efectos inmediatos que se vieron reflejados en la eliminación del Reglamento 2027/97 (el cual contenía disposiciones limitadas) para adoptar el Reglamento 889/2002 que materializaría los compromisos en materia de responsabilidad de las aerolíneas adoptados en los

¹⁰ IATA, *The Montreal Convention 1999*, 2018. Disponible en: <http://www.iata.org/policy/smarter-regulation/Pages/mc99.aspx>.

documentos ya mencionados.

De igual forma, el “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”,¹¹ ahora denominado “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, establecía:

“Artículo 189 Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.”

En virtud del cumplimiento de el mencionado artículo en el sector aerocomercial, la Unión Europea adoptó, a nivel reglamento, la Regulación 295/91. Mediante este nuevo ordenamiento se establecieron “normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular.”¹²

II. Reforzamiento de los derechos de los pasajeros

A. Base legal

“La necesidad de hacer especial énfasis en la protección y el reforzamiento de los derechos de los

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, “Tratado de la Unión Europea”, Luxemburgo, *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 1992.

¹² Consejo de las Comunidades Europeas, “Reglamento (cee) N° 295/91 del Consejo”, Bruselas, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1991, p.1.

pasajeros a nivel normativo, comenzó a ser un tema de mayor relevancia en la Unión Europea con el crecimiento de la industria aerocomercial y con la adopción de dos instrumentos jurídicos: la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”¹³ (en adelante, La Carta) en el año 2000 y el “Tratado de Lisboa” que entró en vigor a finales del 2009.

La Carta es un documento que se introdujo para dar coherencia y claridad a los derechos establecidos (en diferentes momentos y de diferentes maneras) en cada uno de los Estados miembros de la UE. Establece “una serie de derechos civiles, políticos, económicos y sociales”,¹⁴ dentro de estos derechos se encuentra la protección a los consumidores:

“Artículo 38. Protección de los consumidores

Las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores.”

El Tratado de Lisboa es un instrumento que entró en

¹³ Parlamento Europeo, “Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea”, Francia, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000.

¹⁴ Equality and Human Rights Commission, *What is the charter of fundamental rights of the European Union?*, 2016. Disponible en: <https://www.equalityhumanrights.com/en/what-are-human-rights/how-are-your-rights-protected/what-charter-fundamental-rights-european-union>.

vigor en 2009, mediante éste se modificaron dos tratados: el “Tratado de la Unión Europea” y “el Tratado Constitutivo de la Unión Europea”. Este último pasó a denominarse “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (en adelante, Tratado de Funcionamiento).

Dentro de los objetivos del Tratado de Lisboa, se encuentra el fomento a la participación y a la protección de los ciudadanos por lo que se creó un “nuevo orden institucional y modificó los procesos de toma de decisiones en aras de una mayor eficiencia y transparencia. Asimismo, este tratado otorgó a la Unión Europea personalidad jurídica propia otorgándole la facultad de firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de competencia que tiene atribuidos y para adherirse a organizaciones internacionales.”

15

En las modificaciones realizadas al Tratado de Funcionamiento, se incluyó el Título VI denominado: “De los transportes”. En este se estableció que los objetivos de los tratados se perseguirían, en la materia de transportes, en el marco de una política común.¹⁶ En este título se incluyeron

¹⁵ Parlamento Europeo, “Tratado de Lisboa”, Portugal, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007, p.3

¹⁶ Consejo de las Comunidades Europeas, “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2012.

dos artículos que conformarían la base jurídica del futuro desarrollo de la legislación en materia de derechos de los pasajeros:

“Artículo 91:

1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

- a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;
- b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;
- c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
- d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

2. Cuando se adopten las medidas contempladas en el apartado 1, se tendrán en cuenta los casos en que su aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y al empleo de ciertas regiones, así como a la explotación del material de transporte.”

“Artículo 100

- 1. Las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables.
- 2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y

aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea le atribuyó carácter jurídicamente vinculante a La Carta, con lo que la dotó del mismo valor jurídico que un tratado:

“Artículo 6

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.”

El artículo 38 de La Carta y los artículos 91 sección 1 y 100 sección 2 del Tratado de Funcionamiento constituyen la base jurídica la legislación en materia de protección de derechos de los pasajeros, según lo ha establecido el Parlamento Europeo.

B. Actos

Uno de los primeros grandes esfuerzos de la Comisión Europea por reforzar la protección a los derechos de los pasajeros en el sector aerocomercial se materializó en el acto denominado “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea” (en adelante, Comunicación del 2000). En este documento, del año 2000, se establecieron elementos importantes que deben ser considerados por el legislador en esta materia.

En primer lugar, la Comisión destacó la tensión existente entre la expansión del transporte aéreo, derivada del establecimiento del mercado único, y el aumento en el descontento sobre la calidad de los servicios de transporte aéreo. Reconoció que la Comunidad debía reforzar los derechos de los pasajeros, sin embargo, fue consciente del peligro de un exceso de regulación, que podría aumentar los costes, reducir la competencia e impactar negativamente a la cooperación entre las distintas compañías aéreas. Por lo tanto, “la Comisión concedió especial importancia a un equilibrio entre la legislación y los compromisos voluntarios”¹⁷ para mejorar la calidad del servicio sin llegar a un exceso que

¹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, “Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2000, p.7.

provocaría el efecto contrario al deseado. Para lograr este equilibrio, se señaló que se debía tener en cuenta la calidad general del servicio que recibe el pasajero a la hora de volar, por lo que los beneficios para los pasajeros de transporte debía medirse desde esta perspectiva.

En segundo lugar, señaló la especial situación de desventaja en la que se encontraba el pasajero frente a las compañías aéreas. El usuario estaba sujeto a las condiciones de transporte y a las prácticas comerciales que decidía la compañía aérea pero solía desconocer las condiciones exactas por lo que no tenía más opción que aceptarlas, incluso si no lo satisfacían. Asimismo, la posición del consumidor se vio aun más debilitada por la obligación de pagar el servicio antes del vuelo, lo que disminuía su capacidad de negociación si no se cumplían sus expectativas. De igual forma, el pasajero dependía en gran parte de la eficacia y de la buena voluntad de la compañía aérea cuando surgían problemas.¹⁸

Por último, en el documento se reconoció la necesidad de establecer obligaciones no sólo para las empresas prestadoras de este servicio, en virtud de un aumento en la calidad y protección de los pasajeros, sino que también

¹⁸ *Ibíd.*

reconoció la necesidad de referirse a las obligaciones de los pasajeros ya que, consideró, el funcionamiento adecuado del sistema de transporte aéreo depende en gran medida de la actitud y cumplimiento responsable de los usuarios.

En respuesta a las necesidades planteadas, la Comisión propuso basar su acción en dos ejes: medidas legislativas y compromisos voluntarios. Estos dos ejes tenían la finalidad de alcanzar tres objetivos. El primero, que en caso de retraso del vuelo los pasajeros pudieran continuar su viaje en buenas condiciones, ofreciéndoles el derecho a obtener el reembolso de su billete o a tomar el primer vuelo disponible. El segundo, el establecimiento de condiciones mínimas en el contrato con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los usuarios y restablecimiento del equilibrio de los contratos en favor de los usuarios. Finalmente, el tercero consistía en facilitar a los consumidores la información necesaria para que pudieran elegir entre varias compañías con conocimiento de causa, basándose en los datos que facilitarían las aerolíneas, por lo que la Comisión se propuso publicar informes periódicos dirigidos a los consumidores.¹⁹

¹⁹ Comisión Europea, “Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea, Com (2000) 365”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2000.

En este sentido, en el mismo año, la Comisión propuso modificar el Reglamento 295/91 para ampliar su alcance, aumentar las sanciones y exigir el pago de una indemnización, no sólo por los embarques denegados, sino también por los vuelos cancelados o retrasados. Además, se propuso establecer normas sobre la actualización, degradación y designación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en los Estados miembros (más tarde organismos nacionales encargados de la aplicación).²⁰ Estas propuestas se materializaron cuatro años más tarde en el Reglamento 261/2004. Este documento, en su texto original, fue motivo de numerosas disputas y quejas, principalmente por parte de las aerolíneas de bajo costo quienes argumentaban que un incremento en las indemnizaciones podría ocasionar situaciones en las que los pasajeros recibieran más dinero por motivo de compensación que lo que efectivamente habían pagado por el boleto.²¹

El Reglamento 261/2004 demostró ser difícil de implementar, como lo demuestran las numerosas disputas entre pasajeros y aerolíneas.²² No obstante, la Unión Europea logró precisar los alcances de su contenido en una serie de

²⁰ European Parliament, “Strengthening air passenger rights in the EU”, Unión Europea, *Members Research Service*, 2015, p.3.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

resoluciones de entre las que destaca la tabulación de la indemnización correspondiente en caso de cancelación de vuelo o de retraso, para determinar el monto de la indemnización considera la distancia del vuelo y el tiempo de demora.

En este mismo sentido, en diciembre de 2005, el Parlamento Europeo emitió el Reglamento 2111/2005 “relativo al establecimiento de una lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición de explotación en la Unión Europea y a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora.”²³ Este ordenamiento atendió a uno de los objetivos planteados por la Comisión en la Comunicación del 2000, en lo relativo a la información al alcance los consumidores sobre la calidad de los servicios prestados por parte de las aerolíneas con el objetivo de que los potenciales pasajeros contaran con todos los elementos para una mejor elección de aerolínea.

En 2006, la Autoridad Civil de Aviación del Reino Unido, a través de Grupo de Protección del Consumidor, emitió un documento en el que se detalla la forma en la que este reglamento ha de ser cumplido estableciendo los

²³ Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 2111/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005, p.1.

elementos que debe contener la lista, cómo se ha de elaborar y en dónde se ha de publicar.

Actualmente, la Lista de Seguridad Aérea de la UE (Lista de Seguridad) se conforma de dos apartados. El primero, (Anexo A) incluye todas las aerolíneas prohibidas para operar en Europa. El segundo, (anexo B) incluye las aerolíneas aéreas que tienen restricciones para operar bajo ciertas condiciones en Europa. Ambas listas se actualizan periódicamente y se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los objetivos de esta lista son de carácter informativo para los consumidores. Por un lado, tiene el objetivo de asegurar el más alto nivel de protección para los pasajeros y, por otro lado, es una herramienta que asiste a las aerolíneas y países con focos rojos a mejorar sus niveles de seguridad y operación.

La más reciente actualización de la Lista de Seguridad fue realizada en noviembre del 2017. La Comisión Europea informó que su elaboración se basó en “la opinión unánime de los expertos en seguridad aérea de los Estados miembros que se reunieron del 13 al 15 de noviembre del mismo año en el Comité de Seguridad Aérea (ASC) de la Unión Europea” , comité que fue presidido por la Comisión Europea en conjunto con la Agencia Europea de Seguridad Aérea

(AESA). La actualización recibió igualmente el apoyo del Comité de Transporte del Parlamento Europeo. “La evaluación se realizó en función de las normas de seguridad internacionales y, en particular, de las normas promulgadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)”.²⁴

Otro aspecto que fue de especial relevancia, fue el relativo a los pasajeros discapacitados y con movilidad reducida. En respuesta a esta necesidad detectada, en 2006, se emitió el Reglamento 1107/2006 “sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo.”²⁵ Mediante este ordenamiento se dio prioridad para abordar a los pasajeros con estas características y a sus acompañantes, se estableció que, en caso de denegación de embarque o en caso de una cancelación o retraso del vuelo, independientemente de la duración de la demora, siempre se les debe ofrecer asistencia a este grupo de pasajeros tan pronto como sea posible.

En 2008, el Parlamento Europeo emitió el Reglamento

²⁴ European Commission, *Aviation: Commission updates the EU Air Safety List to ensure highest level of protection for passengers*, 2018. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4971_en.htm.

²⁵ European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*. 2018. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=F TU_2.2.3.html.

1008/2008 “sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la comunidad.” Este ordenamiento reguló un aspecto que había sido olvidado por los legisladores pero que era necesario reforzar para lograr el objetivo deseado de garantizar el más alto nivel de protección a los pasajeros: las licencias de las compañías aéreas y la fijación de precios. Su objeto fue “regular las concesiones de licencias a compañías aéreas comunitarias, el derecho de las estas compañías a explotar servicios aéreos intracomunitarios y la fijación de precios de los servicios aéreos intracomunitarios.”²⁶

Este reglamento exige un nuevo requisito a las aerolíneas, la llamada “licencia de explotación” que es concedida por la autoridad competente de la nación, para cualquier empresa instituida dentro de la Unión Europea. De igual forma, establece que “las compañías aéreas comunitarias que no cumplan los requisitos necesarios para mantener la vigencia de las licencias de explotación no deben estar autorizadas a continuar sus actividades, por lo que en dichos casos, la autoridad competente debe suspender o revocar la licencia de explotación.”²⁷ Lo anterior con objeto de reducir cualquier riesgo para los pasajeros al momento de utilizar este medio de transporte.

²⁶ Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2008, p.1.

²⁷ *Ibíd.*

La actividad legislativa no cesó. Otra de las áreas que necesitaba ser reforzada era la relativa a los seguros de las compañías aéreas. En 2010 se emitió el Reglamento 285/2010 por el que se modificó el Reglamento 785/2004 relativo a los “requisitos de seguro de las compañías aéreas y operadores aéreos”. Estos reglamentos establecen los aquellos requisitos elementales en materia de seguro de pasajeros, equipaje, carga y terceros para las compañías aéreas y operadores aéreos.²⁸

Del Reglamento 785/2004 se desprenden tres principios relativos al seguro:

1. El alcance del seguro en cuanto a la responsabilidad específica de aviación respecto de los pasajeros, el equipaje, la carga y terceros. La cobertura se extiende a actos de guerra, terrorismo, secuestro, actos de sabotaje, apoderamiento ilícito de aeronaves y disturbios sociales.
2. Responsabilidad de las compañías aéreas y los operadores aéreos de garantizar la cobertura del seguro en cada vuelo sin distinción de quién opera la aeronave.

²⁸ Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 785/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2004, p.1.

3. Obligatoriedad del reglamento sin perjuicio de las normas sobre responsabilidad derivadas de instrumentos internacionales o la legislación de cada Estado miembro de la Unión Europea.²⁹

Por su parte, el Reglamento 285/22010 establece criterios específicos en materia del seguro relativo a la responsabilidad por los pasajeros, el equipaje y la carga al modificar el artículo 6 del Reglamento 785/2004:

1. “Como regla general, establece la cobertura mínima del seguro, respecto a la responsabilidad por los pasajeros, equivalente a 250 000 DEG (Derechos Especiales de Giro, según la definición del Fondo Monetario Internacional) por pasajero.”³⁰
2. “Con respecto a la responsabilidad por equipaje fija la cobertura mínima del seguro en 1 131 DEG por pasajero en las operaciones comerciales.”
3. “En cuanto a la responsabilidad por carga establece la cobertura mínima en 19 DEG por kilogramo en las operaciones comerciales.”³¹

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Parlamento Europeo, “Reglamento (UE) No. 285/2010 de la Comisión”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, p.1.

C. Concertación

De la legislación existente, derivada de los esfuerzos legislativos del Parlamento de la Unión Europea para el reforzamiento de los derechos. En 2011 se celebró en Bruselas la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo denominada “Perspectiva europea sobre los pasajeros: Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte ”. En esta comunicación se logró el objetivo planteado años antes en el documento titulado “Libro Blanco”, mediante el cual se proponía lograr resumir de claramente los derechos y principios que se aplicarían a los pasajeros de todos los modos de transporte.

Destacó la existencia de tres principios clave: no discriminación; información precisa, oportuna y accesible; asistencia inmediata y proporcionada. Estos principios son la base de 10 derechos básicos de los pasajeros que forman el núcleo de la política de derechos de los pasajeros de la UE:

1. “Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte;
2. Derecho a la movilidad: accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida;

3. Derecho a la información antes de la compra y en las distintas etapas del viaje, especialmente en caso de perturbación;
4. Derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del billete) si el viaje no se lleva a cabo como se había planeado;
5. Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación (transporte alternativo y cambio de reserva);
6. Derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión
7. Derecho a compensación en determinadas circunstancias;
8. Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes;
9. Derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones;
10. Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la UE.”³²

En el mismo documento se detalla el alcance de

³² Comisión Europea, “Perspectiva Europea sobre los Pasajeros Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2011, p.4.

aplicación de estos derechos reforzando su obligatoriedad y reafirmando el compromiso de la Unión Europea de proteger a los pasajeros garantizando la más amplia protección de sus derechos al momento de viajar.

Uno de los obstáculos detectados a través de los años y de la evolución de la legislación en esta materia es en relación al derecho tres de la lista: derecho a la información.

En los últimos, años se ha puesto especial énfasis en informar a los pasajeros sobre todos los derechos que tiene al momento de viajar y en poner a su disposición los mecanismos necesarios para exigir su cumplimiento, en especial en el sector aerocomercial. De la mano con el desarrollo tecnológico se han implementado plataformas y sistemas que permiten a los viajeros estar informados en las distintas etapas de la prestación del servicio de transporte:

- Antes: Existen innumerables sitios web que informan de forma clara, concisa y atractiva los derechos a de los pasajeros además de que, en conforme a la legislación, es obligatorio que en los aeropuertos estén en constante promoción mediante campañas publicitarias.

Asimismo, en cumplimiento con el Reglamento 2111/2005, la Comisión Europea publica la lista que

contiene todas aquellas aerolíneas prohibidas para operar en Europa y aquellas que tienen restricciones para operar bajo ciertas condiciones. Este mecanismo permite a los usuarios realizar una compra informada e inteligente considerando todos los aspectos para la satisfacción de sus necesidades.

- Durante: Se contempla la existencia de módulos de información en todos los aeropuertos dentro de la Unión Europea. Las aerolíneas están vinculadas a toda la legislación existente por lo que deben de garantizar la mayor protección durante la prestación del servicio.
- Después: En caso de que alguno de los derechos del pasajero hubiese sido vulnerado, existen mecanismos de queja fáciles de usar. Físicamente se puede acudir a los módulos de información ubicados dentro de los aeropuertos para que se indique el procedimiento a seguir. Electrónicamente, la Comisión Europea ha desarrollado mecanismos de queja sumamente accesibles y sencillos, basta con escribir en el buscador “derechos de los pasajeros en la Unión Europea” y se desplegarán todas aquellas páginas web que sean el mecanismo adecuado de queja. El buen diseño de estas páginas permite a los

pasajeros presentar una queja de forma rápida y segura.

Las habilidades de detectar, reconocer y atender constantemente las de necesidades derivadas del crecimiento del sector aerocomercial en la Unión Europea han permitido el desarrollo de este amplio sistema normativo que para alcanzar el equilibrio entre la protección de los derechos de los consumidores y la protección de los servicios aéreos sostenibles posicionándolo como el mejor y más amplio en esta materia.

Capítulo II

México

“México tiene una ubicación geográfica central clave entre América del Norte y América del Sur, lo que lo convierte en un eslabón esencial entre estos puntos y sus economías. Por lo que requiere mejores enlaces de transporte aéreo a fin de ofrecer a los mercados mundiales principales vías de transporte más rápidas y eficaces. En este sentido, el transporte aéreo ofrece un vínculo esencial entre México y la economía mundial, lo que genera mayores beneficios económicos importantes que no serían posibles en su ausencia. Así pues, el transporte aéreo proporciona medios de enlace entre los mercados mundiales y los nacionales, así como medios que facilitan el acceso a México por parte de los turistas de todo el mundo.”³³

En los últimos años, la necesidad de transporte aéreo en México ha tenido un crecimiento sin precedentes. Este crecimiento ha implicado efectos colaterales que requieren poner especial atención en la regulación vigente en esta materia, es decir, existe la necesidad de creación y/o modificación del marco regulatorio acorde al contexto

³³ IATA, “Beneficios económicos del transporte aéreo en México”, *International Civil Aviation Organization*, 2006, p 4.

nacional e internacional ya que, actualmente, parece olvidar aspectos importantes para el desarrollo de la industria aerocomercial en México. Solamente, “de 2015 a 2016 el número de pasajeros se incrementó en un 10.7%, pasando de 73.2 millones de pasajeros en 2015 a poco más de 82 millones de pasajeros en 2016”³⁴. Asimismo, “en los últimos 5 años las aerolíneas nacionales han respondido a esta creciente demanda con inversiones significativas para tener el número de aeronaves más alto en la historia de México, colocando a la flota mexicana como la más joven de América Latina.³⁵” Según datos de la Comisión Nacional de Aeropuertos (CANAERO), “el sector aeronáutico contribuye al crecimiento y desarrollo económico de México mediante la generación de más de un millón de empleos y una aportación del 2.9% al PIB nacional. Asimismo, el fortalecimiento de la conectividad aérea ha permitido que por el país transiten diariamente más de 220 mil pasajeros nacionales e internacionales, a través de 371 rutas nacionales y 453 rutas internacionales”,³⁶ lo que genera una derrama económica cercana a 18 mil millones de dólares por año.³⁷

³⁴ Cámara Nacional de Aerotransportes, *Estadística Nacional*, 2017. Disponible en: <http://canaero.org.mx/datos-de-la-industria/>

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Cámara Nacional de Aerotransportes, *Beneficios de la Industria Aérea en México*, 2017. Disponible en:

El crecimiento de este sector debe de ir acompañado de un marco normativo adecuado y a la vanguardia que atienda las necesidades derivadas de éste, en virtud de lograr un equilibrio entre la legislación y el desarrollo de la industria aerocomercial, destacando la vital importancia de proteger a los pasajeros para garantizar la prestación de servicios de transporte aéreo de calidad para así permitir y fomentar el crecimiento íntegro de la industria. La actual legislación vigente en esta materia pareciera no atender por completo las necesidades de los pasajeros, ubicándolos en una situación desfavorecida frente a las grandes aerolíneas. A pesar de los esfuerzos a través de los años, y más recientemente de la reforma a la Ley de Aviación de 2017 en materia de protección a los derechos de los pasajeros, no se ha alcanzado un nivel de protección adecuado, aún existen deficiencias en el marco regulatorio.

En este capítulo se describirá la evolución del marco normativo mexicano en materia de derechos de los pasajeros y su situación actual resultado de la reforma de junio de 2017.

I. Antecedentes

México ha ratificado documentos importantes a nivel internacional en materia de derechos de los consumidores. Entre estos instrumentos destacan el Convenio de Varsovia ratificado por México en 1933 y el Protocolo complementario al este Convenio que fue ratificado en 1963, éstos documentos en lo relativo a “la responsabilidad en caso de accidente por el transporte internacional de personas, equipaje o bienes realizados por aeronaves a cambio de una contraprestación”,³⁸ a las condiciones de transporte y al establecimiento de los requisitos para la estructura y el contenido de los documentos necesarios para el transporte aéreo. Asimismo, destaca la ratificación del Convenio de Montreal en 1999 como estado miembro de la OACI (organización en la que en los últimos años ha tenido una importante participación como Estado miembro del Consejo) relativo a responsabilidad civil de la aerolínea en caso de lesión o muerte de los pasajeros, retraso, pérdida del equipaje o carga.

³⁸ International Civil Aviation Organization, *The Warsaw System on air carriers liability*, Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_warsaw_system_on_air_carriers_liability.htm

En este sentido, el Estado mexicano es parte de la Comisión Latinoamericana de la Aviación Civil (CLAC) que es el organismo regional de América Latina creado en 1973 encargado de “proveer a las autoridades de aviación civil de los estados latinoamericanos una estructura adecuada dentro de la cual se puedan discutir y planear todas las medidas requeridas para la cooperación y coordinación de las actividades de la aviación civil e impulsar el desarrollo eficiente, sostenible, seguro, protegido, ordenado y armonizado del transporte aéreo latinoamericano para beneficio de todos los usuarios de la región. Desde su creación, la tradición democrática de trabajo en consenso asumida por los Estados de la CLAC se ha visto materializada en la adopción de importantes Decisiones (Resoluciones, Recomendaciones y Conclusiones) las mismas que, luego de ser aprobadas, se incorporan a las regulaciones en cada uno de los Estados miembros.”³⁹

Dentro de las decisiones de la CLAC destaca la recomendación “A16-8 Derechos del usuario” de 2004. Mediante esta resolución se recomienda a los Estados miembro a adoptar un régimen proteccionista de atención al pasajero (definido en este documento) cuando no se le

³⁹ Giovanni, Tobar, “Seminario sobre transporte y política aérea”, Chile, *Comisión Latinoamericana de la Aviación Civil*, 2015, p. 6.

permita el embarque, por razones ajenas a éste aún teniendo una reservación ya confirmada; establece un criterio relativo a los documentos de viaje no utilizados o parcialmente utilizados; finalmente, hace un primer acercamiento a una cartilla de 13 derechos del usuario del servicio aéreo.

A pesar de la adopción de estos y otros instrumentos internacionales, los esfuerzos del Estado mexicano no fueron suficientes para alcanzar la armonía de éstos con la legislación nacional para su cumplimiento ya que no se vieron materializados en la legislación nacional, ésta era sumamente escasa en materia de Aviación Civil lo que se acentuó en materia de derechos de los pasajeros.

II. Actividad legislativa antes de la reforma de 2017

El primer gran cambio fue el 12 de mayo de 1995 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Aviación Civil. Esta nueva ley atendió la necesidad de actualizar y desarrollar el sector aerocomercial, dentro de una normativa que generara el transporte aéreo de forma eficiente, competitiva, segura y congruente al contexto económico mexicano.

La política económica del país había cambiado y la regulación antes existente en esta materia ya no era

congruente, se comenzó a reconocer y a actuar para atender las necesidades legislativas de este sector así como de cumplir con los estándares internacionales que el contexto mundial le requería. El ordenamiento jurídico antes vigente databa de 1940, atendía al esquema económico de ese periodo, el cual estaba orientado a la sobre regulación y protección de la industria nacional. En 1991, la transición de este modelo económico a un modelo orientado en la desregulación permitió un ambiente de mayor competitividad en los mercados. “En el sector aerocomercial permitió la existencia de un mayor número de oferentes del servicio de transporte aéreo en todas sus modalidades, nuevas rutas aéreas y tarifas más accesibles para un grupo más numeroso de usuarios.”⁴⁰

Si bien estas innovadoras acciones generaron un ambiente propicio para un crecimiento sin precedentes dentro del sector aéreo y propiciaron, en general, un aumento en los beneficios a los demandantes al aumentar la oferta del servicio, también generaron “efectos colaterales adversos que se manifestaron en una sobrepuesta en los mercados y en prácticas desleales de competencia. Esto, a su

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Exposición de motivos Ley de Aviación Civil*. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSBHq/IbSVdm0uXKm>.

vez, afectó la situación financiera de los prestadores del servicio y redujo los niveles de seguridad y calidad en su operación.”⁴¹

Frente a este panorama, fue necesario un esfuerzo legislativo en esta materia para lograr superar los retos que este cambio de política económica significaba en el sector. Este esfuerzo logró la adecuación de un marco regulatorio que otorgara certidumbre a los participantes del sector aeronáutico mediante la nueva Ley de Aviación Civil en el año de 1995.

Esta ley tenía perseguía siete objetivos fundamentales:

1. “Actualizar el marco jurídico aplicable a la aviación civil, manteniendo la soberanía nacional sobre el espacio aéreo;
2. Promover el desarrollo de sistemas de transporte aéreo, en condiciones de seguridad y permanencia;
3. Fortalecer las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como autoridad aeronáutica;
4. Consolidar la regulación del uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre

⁴¹ *Ibíd.*

el territorio nacional, bajo condiciones de competencia equitativa y de protección al ambiente;

5. Precisar el régimen de otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de rutas aéreas, en atención a la importancia que representa cada una de las modalidades en la prestación de los servicios aéreos;
6. Ordenar regular la operación de las diferentes modalidades del transporte aéreo, y definir los esquemas tarifarios y de competencia para cada una de ellas, y;
7. Apoyar el sano desarrollo y la modernización de líneas aéreas nacionales en el nuevo marco de competencia internacional.”⁴²

Asimismo, “esta ley tenía por objeto regular la explotación, el uso y aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, respecto de la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado”⁴³.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Cámara de diputados, “Anexo IV”, Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, 2017, p.16

La actividad legislativa en la materia no terminó aquí. Tres años después, en diciembre de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento a la ley de Aviación Civil. Este reglamento tenía por objeto terminar de establecer un marco jurídico eficiente, competitivo y congruente en materia de aviación civil en México.

A) Derechos de los pasajeros

La Ley de Aviación Civil de 1995, en su origen, regulaba someramente el aspecto concerniente a la protección de los derechos del pasajero. Los artículos 89 y 52 de esta ley, en conjunto, fueron el primer acercamiento en esta materia. Por un lado, el artículo 52 contenía la regulación relativa a la sobreventa de boletos o cancelación:

“Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave 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 precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje,
- 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.

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 25% del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.”

Por otro lado, el artículo 89 sólo se pudo entender de esta forma hasta la aparición del reglamento de la ley, ordenamiento al que remite el texto del mencionado artículo:

“Artículo 89. Cualquiera otra infracción a esta Ley o a sus reglamentos que no esté expresamente prevista en este capítulo, será sancionada por la Secretaría con multa de doscientos a cinco mil días de salario mínimo.

En caso de reincidencia, la Secretaría podrá imponer una sanción equivalente hasta el doble de la cuantía señalada.

Para efectos del presente capítulo, se entiende por salario mínimo, el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.”

Este artículo se encontró dentro del capítulo XIX titulado “De las sanciones”, estableció la sanción a cualquier tipo de infracción ya sea de las disposiciones contenidas en la misma ley o de las contenidas en el reglamento a la ley de Aviación Civil, es decir, pretendía reforzar la obligatoriedad de las disposiciones de un ordenamiento inferior mediante el

establecimiento de una sanción al incumplimiento de estas en un ordenamiento superior, la Ley de Aviación Civil.

Sin embargo, el reglamento de la mencionada ley si contempló un artículo relativo a los derechos del pasajero de forma expresa en su numeral 38:

“Artículo 38. Todo pasajero de cualquier servicio al público de transporte aéreo tiene los siguientes derechos:

- I. A ser transportado en el vuelo consignado en el billete de pasaje, boleto o cupón, conforme a las condiciones de servicio derivadas de la tarifa aplicada;
- II. El pasajero mayor de edad puede, sin pago de ninguna tarifa, llevar a un infante menor de dos años a su cuidado sin derecho a asiento y sin derecho a franquicia de equipaje, por lo que el concesionario o permisionario está obligado a expedir sin costo alguno a favor del infante el boleto y pase de abordar correspondientes;
- III. A llevar en cabina hasta dos piezas de equipaje de mano, siempre que por su naturaleza o dimensiones no disminuyan la seguridad y la comodidad de los pasajeros, de conformidad con lo establecido en las normas oficiales mexicanas correspondientes;
- IV. A que le sea expedido un talón de equipaje por cada pieza, maleta o bulto de equipaje que se entregue para su transporte. El talón debe contener la información indicada en las normas oficiales mexicanas correspondientes y debe constar de dos partes, una para el pasajero y otra que se adhiere al equipaje;
- V. A transportar como mínimo, sin cargo alguno, veinticinco kilogramos de equipaje cuando los vuelos se realicen en aeronaves con capacidad para veinte pasajeros o más, y quince kilogramos cuando la aeronave sea de menor capacidad, siempre que acate las

indicaciones del concesionario o permisionario en cuanto al número de piezas y restricciones de volumen. El exceso de equipaje debe ser transportado de acuerdo con la capacidad disponible de la aeronave y el concesionario o permisionario, en este caso, tiene derecho a solicitar al usuario un pago adicional;

VI. A ser transportado por cuenta del concesionario o permisionario hasta el lugar de destino, por los medios de transporte más rápidos disponibles en el lugar cuando la aeronave, por caso fortuito o fuerza mayor, tenga que aterrizar en un lugar no incluido en el itinerario, sin llegar hasta el lugar de destino. En este caso, el concesionario o permisionario no tiene obligación de hacer el reembolso del precio del boleto, y

VII. En los casos a que se refiere el artículo 52 de la Ley, el concesionario o permisionario al momento de la denegación del embarque debe hacer del conocimiento del pasajero por conducto de su personal, así como a través de folletos, las opciones con que cuenta y debe inmediatamente proporcionársele la que haya elegido. Tratándose de la indemnización, el pasajero debe manifestar si se realiza en dinero o en especie.”

Estas disposiciones del mencionado artículo en el reglamento y las contenidas en la ley eran las únicas existentes en todo el sistema normativo de la aviación civil en México relativo a los derechos de los pasajeros y carecían de un mecanismo de aplicación efectivo. “Además, es de señalar que el catálogo de derechos consagrado en el reglamento omitía ciertos derechos esenciales para los usuarios como son el derecho a la atención médica, a ser tratados con respeto y no ser discriminados, a recibir el servicio contratado, contar

con información precisa de los horarios, tarifas, itinerarios, escalas, destinos y restricciones, información sobre los medios y tipos de indemnización a las que pueden acceder, así como tener a la vista en todo momento el listado de derechos que les son aplicables, entre otros. “⁴⁴

En 2004 la Ley Federal de Protección al Consumidor fue reformada, se añadieron dos artículos que eran vinculantes en esta materia y que reforzarían el contenido de la normativa vigente ya que establecía el derecho a una bonificación o compensación y el alcance de esta, en 2009 el texto del artículo 92 ter fue modificado para quedar de la siguiente forma:

“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

⁴⁴ Cámara de diputados, “Anexo IV”, Ciudad de México, *Gaceta Parlamentaria*, 2017, p.16

del día en que se hubiere detectado la violación por la Procuraduría y no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado.”

Por otra parte, años posteriores a la publicación de estos ordenamientos, se adoptaron Normas Oficiales Mexicanas en esta materia. La primera fue en el año 2000, denominada “PROY-NOM-077-SCT3-2000” reguló “las condiciones de prestación del servicio entre el concesionario y/o permisionario y el usuario de sus servicios.” En su apartado cuarto estableció como un requisito general que “en el transporte de pasajeros, todo concesionario y/o permisionario debería expedir un billete de pasaje o boleto individual o colectivo que con un mínimo de requisitos dentro de los que se debían de incluir los derechos de los pasajeros o usuario del servicio, incluyendo términos de indemnización, transporte sustituto y otras situaciones delineadas en la Ley de Aviación Civil y el reglamento de la Ley de Aviación Civil.”⁴⁵ Asimismo, esta NOM hizo referencia, reiteradamente, a los derechos derivados del contrato celebrado entre el prestador de servicios y el pasajero. No obstante, los derechos mencionados no eran claros y no estaban correctamente delimitados, en ningún ordenamiento se definió su alcance por lo que no se tenía

⁴⁵ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*. 1969. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2061178&fecha=31/12/1969.

certeza sobre el cumplimiento de estas disposiciones dejando a los pasajeros en una clara situación de vulnerabilidad ante aquellas violaciones cometidas por las aerolíneas de las que frecuentemente eran víctimas.

Si bien, la creación de este nuevo sistema normativo significó un gran avance en materia de protección a los derechos de los pasajeros, aún no era suficiente. Quedaban sin regulación aspectos sumamente importantes, no había sido definido el alcance de los derechos de los pasajeros ni sus mecanismos de aplicación por lo que su fuerza vinculante era muy débil.

III. Reforma de 2017

Nuevamente, en 2016, se volvió a abrir el debate en el poder legislativo sobre el marco normativo y su alcance en materia de derechos de los pasajeros. El contexto internacional presentó nuevos retos frente a los que la legislación mexicana presentaba una clara desventaja y retraso.

Años antes, organismos internacionales comenzaron a poner especial énfasis en la necesidad de proteger a los pasajeros. En noviembre de 2004, la CLAC aprobó la

Recomendación A16 - 8 (Derechos del usuario), mediante la que se instó a sus Estados miembros a “promulgar un conjunto de normas que protegieran a los pasajeros con reservas confirmadas a quienes se haya denegado el embarque contra su voluntad. El régimen debería ofrecer a los pasajeros la opción de elegir entre el reembolso y un transporte alternativo.”⁴⁶

En marzo de 2013 se celebró en Montreal, Canadá, la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de la OACI con motivo de la protección al consumidor denominada “Protección del consumidor y definición de los derechos de los pasajeros en diversos contextos”. En esta conferencia se abordaron “cuestiones relativas a la protección del consumidor en el transporte aéreo, en particular, con respecto a la asistencia en caso de denegación de embarque, demora de vuelo y cancelaciones así como aspectos relacionados a la transparencia de los precios.”⁴⁷ Se concluyó que es de vital importancia el desarrollo de un marco normativo, a nivel interno y externo, que busque garantizar los derechos de los pasajeros ante las distintas circunstancias que afectan la

⁴⁶ Organización de Aviación Civil Internacional, “Protección del consumidor y definición de los derechos de los pasajeros en diversos contextos”, Canadá, Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, 2013, p. 2.

⁴⁷ *Ibíd.*

prestación del servicio de transporte aéreo contratado.

Ante este nuevo contexto, en México, en junio de 2017 se reformó la Ley de Aviación Civil. La reforma versó, principalmente, en materia de derechos de los pasajeros. Esta reforma pretendió ampliar y definir el marco normativo en materia de derechos de los pasajeros, fueron seis los cambios sustanciales.

a) Por primera vez dentro del sistema normativo de aviación civil en México se definió el concepto de pasajero. Este concepto se incluyó en el artículo dos fracción VII Bis, y fue definido como “aquella persona que se traslada a través del servicio de transporte aéreo y estableció que se adquiere esta calidad desde el momento en que realiza el contrato con el concesionario o permisionario, hasta que se cumpla el objeto del mismo.”⁴⁸

b) Relativo a las tarifas. En 2001 se adicionó el párrafo cuarto al artículo 42 en el que se le otorgó la facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para negar el registro de tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si estas cayeran en algún tipo de práctica que

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488028&fecha=26/06/2017

afectara la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios. Asimismo, se le otorgó la facultad de establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, con la intención de fomentar actividades dirigidas a la sana competencia. A este artículo se le adicionó el apartado bis. En este nuevo apartado se estableció la obligación de los prestadores de servicio de transporte aéreo de pasajeros de informar y respetar las tarifas y restricciones, se fijaron los requisitos que debía cumplir esta información y las condiciones en las que las tarifas debían ser aplicadas. Con esta modificación del texto, se logró establecer dos derechos de los pasajeros: el derecho de información y el derecho a la no discriminación.

c) Se modificó el contenido del artículo 50. Antes de la reforma este artículo era relativo al equipaje al que tenía derecho a transportar el pasajero. El nuevo texto regula el transporte de animales domésticos el cual, menciona, es obligación de los concesionarios realizarlo en observancia de un trato humanitario el que es definido como “el conjunto de medidas que buscan disminuir la tensión, el sufrimiento, el dolor y la producción de traumatismos durante la movilización de los animales.”⁴⁹

⁴⁹ Ley de Aviación Civil, artículo 50.

d) El artículo 52 relativo a las consecuencias por la denegación del embarque fue modificado. En su texto original establecía que, en caso de que se hubieren emitido boletos que excedieran la capacidad de la aeronave o se cancelara el vuelo por causas atribuibles a la aerolínea y esto derivara en la denegación del embarque, el pasajero tenía derecho al reembolso, transporte sustituto y otro tipo de servicios como llamadas y alimentos; el artículo fue modificado y se eliminó el texto que mencionaba la cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. Asimismo, a este numeral se fue adicionado el 52 bis el cual estableció que en el caso de la de la actualización del supuesto del 52, la aerolínea procedería a convocar voluntarios que dispuestos a intercambiar su pasaje por otro tipo de beneficios que acordaría directamente con la aerolínea, mismos que deberían tener como mínimo las condiciones originales de compra o muy similares. Estableció que las personas que tendrían preferencia para ocupar los lugares que los voluntarios hubieren cedido serían aquellos con algún tipo de discapacidad, las personas adultas mayores, los menores no acompañados y las mujeres embarazadas.

e) Se añadió un párrafo al artículo 84 que se encuentra ubicado dentro del capítulo XVIII. En este nuevo párrafo se fijó como obligación para los prestadores de servicio de

transporte aéreo la entrega mensual de información (tales como informes, bitácoras, estadísticas, reportes e índices de reclamaciones) que permitan mostrar de forma clara su funcionamiento a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la cual se le dio la función de vigilar y dar un continuo seguimiento a los datos presentados y de emitir una publicación de forma trimestral de esta información, lo anterior en cumplimiento a la legislación vigente en materia de transparencia y protección de datos personales. A la lectura de este artículo debe añadirse el texto del artículo 87 fracciones XI y XIV, fracciones que fueron adicionadas en esta reforma y que establecen la sanción equivalente que va de los tres mil a cinco mil Unidades de Medida y Actualización para el caso de incumplimiento de estas disposiciones.

f) Este es, quizá, la reforma más importante en materia de derechos de los pasajeros. Si bien ya existía una lista de derechos de los pasajeros, esta lista se encontraba en un ordenamiento inferior y carecía de elementos importantes. En esta reforma se atendió este aspecto por lo que se adicionó un nuevo capítulo, el capítulo X Bis titulado “De los derechos y las obligaciones de los pasajeros”. Este capítulo adicionado, está integrado por cinco artículos que pueden clasificarse en dos secciones: la primera en materia de derechos de los

pasajeros y la segunda relativa a las obligaciones de éstos.

Por un lado, el artículo 47 bis 3 estableció 5 obligaciones de los pasajeros:

- I. “Brindar al permisionario o concesionario información y datos personales veraces, al momento de la compra del boleto;
- II. Presentar documentos oficiales de identificación, a solicitud del permisionario o concesionario o del personal autorizado del aeropuerto;
- III. Acatar las normas de seguridad y operación aeroportuarias vigentes;
- IV. Ocupar el asiento asignado, a menos que la tripulación por un requerimiento justificado le solicite o le autorice ocupar uno distinto, y
- V. Las demás que establezcan la Ley y demás ordenamientos.”⁵⁰

Por otro lado, los artículos 47 Bis, 47 bis 1 y 47 bis 2 contienen los derechos de los pasajeros que se pueden materializar en una lista de 11 derechos:

1. Derecho a la información y respeto de las tarifas y restricciones.

⁵⁰ Ley de Aviación Civil, artículo 47 bis 4.

2. Derecho a la contratación voluntaria de servicios adicionales.
3. Derecho al trato digno y a un alto nivel de información y publicidad antes, durante y después del vuelo. Incluye la instalación de módulos de información.
4. Derecho a una indemnización y/o asistencia en caso de demora o cancelación atribuible a la aerolínea, así como en caso de pérdida o avería de equipaje.
5. Derecho a ser transportado al destino contratado en caso de que el aterrizaje se realice en un lugar distinto.
6. Derecho al trato humanitario de los animales domésticos transportados
7. Derecho de preferencia de abordaje para “personas con discapacidad, adultos mayores, menores no acompañados “⁵¹.
8. Derecho de las personas con discapacidad de transportar cualquier instrumento de apoyo que le sea necesario y de contar con mecanismos para facilitar su traslado.

⁵¹ Ley de Aviación Civil, artículo 47 bis 4.

9. Derecho de los mayores de edad de viajar con un infante menor de dos años abordar sin pago de tarifa adicional, sin derecho a asiento ni equipaje, excepto una carriola.
10. Derecho a la devolución del costo del boleto en caso de que el usuario decida no realizar el vuelo, siempre que avise al menos 24 horas antes de éste.
11. Derecho del pasajero de “transportar como mínimo y sin cargo alguno, veinticinco kilogramos de equipaje y hasta dos piezas de equipaje de mano las cuales serán de hasta 55 centímetros de largo por 40 centímetros de ancho por 25 centímetros de alto, y el peso de ambas no deberá exceder los diez kilogramos”⁵²

La reforma en su conjunto y la inclusión de estos derechos a nivel ley significó un gran cambio en esta materia al incorporar una definición más delimitada de pasajero, establecer disposiciones en materia de tarifas, regular el transporte de animales, establecer las consecuencias en caso de denegación de embarque, fijar la obligación de transparencia de los prestadores de servicio de transporte aéreo e incorporar una lista de diez derechos de los pasajeros.

⁵² Ley de Aviación Civil, artículo 47 bis 4.

Sin embargo, tuvo mayores alcances. Con el fin de garantizar y fortalecer la aplicación, respeto y defensa de estas nuevas disposiciones para proteger a los consumidores, la Ley de Aviación Civil facultó a la Procuraduría Federal del Consumidor como órgano sancionador, para el caso de infracciones a los derechos de los pasajeros en los términos de su propia ley mediante la modificación de los artículos 42 bis y el 47 bis 3. Anteriormente esta facultad sólo la tenía la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

En este sentido, en junio de 2017 se reformó la Ley Federal de Protección al Consumidor. Mediante esta reforma se adicionaron dos artículos, el 65 Ter y 65 Ter 1, con los que se pretendió reforzar los derechos de los pasajeros. El artículo 65 Ter reafirmó el derecho de los pasajeros a un alto nivel de información al establecer que la obligación de las aerolíneas consiste “publicar, a través de medios electrónicos o físicos, en el área de abordaje y en los módulos de atención al pasajero, las causas o razones por las que los vuelos se vean demorados y poner a disposición de los consumidores toda la información relativa para la presentación de quejas o denuncias, en cada una de las terminales en donde operen, de conformidad con los lineamientos que establezca la

Procuraduría.”⁵³

De igual forma, el artículo 65 Ter 1 estableció, expresamente, la obligación de los concesionarios de tener el listado de derechos de los pasajeros “en todos los puntos de atención, en los mostradores, en las centrales de reserva; incluir, a bordo de las aeronaves, un ejemplar en el bolsillo de cada una de las sillas de pasajeros y publicarlos de forma constante en su página de internet, a través de un vínculo, enlace o ventana especial principal.”⁵⁴

Esta reforma a la legislación mexicana en materia de derechos de los pasajeros es, sin duda, un gran avance en virtud de armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales adoptados por México. Es un gran comienzo para adaptarse al nuevo contexto internacional y atender las necesidades que derivan del constante desarrollo del sector aerocomercial. Sin embargo, aún quedan aspectos importantes por atender para lograr establecer un marco normativo amplio que proteja ampliamente a los pasajeros e implica un enorme reto para el poder legislativo, empero, se ha comenzado de la forma correcta y esta labor titánica no debe concluir aquí.

⁵³ Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 56 ter.

⁵⁴ *Ibíd.*

Capítulo III

Análisis

En el primer capítulo se describió la evolución y contenido del sistema normativo de la Unión Europea en materia de protección a los derechos de los pasajeros —derechos que encuentran su fundamento en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea—, se señaló que este conjunto normativo protege ampliamente a los pasajeros y que este se materializó en diez derechos, los que descansan sobre tres principios clave: no discriminación; información precisa, oportuna y accesible; asistencia inmediata y proporcionada.

En el presente capítulo se analizará el alcance de cada uno de estos derechos para después realizar un análisis normativo, a la luz de éstos, del sistema mexicano resultado de la reforma de 2017.

I. Estándar europeo

1. “Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte.”

La legislación en materia de “no discriminación tiene por objeto que todas las personas tengan una perspectiva de

acceso equitativo y justo a las oportunidades que ofrece la sociedad. Este principio significa, básicamente, que las personas que estén en situaciones similares deberían recibir el mismo trato y no ser tratadas de un modo menos favorable simplemente por una determinada característica “protegida” que posean.”⁵⁵

Como derecho de los pasajeros, este garantiza su protección para evitar cualquier trato discriminatorio en tres niveles: en relación con la nacionalidad, en relación con la denegación de embarque, en relación con la discapacidad o la movilidad reducida.

El primero de ellos tiene su fundamento en el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En este se prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, prohibición que es recogida en los reglamentos sobre todos los tipos de transporte. El Reglamento 1008/2008 es el ordenamiento en materia de servicio de transporte aéreo que establece, en su artículo 23 relativo a la información y no discriminación, que se deben conceder “acceso a las tarifas y fletes aéreos de servicios con origen en un aeropuerto situado

⁵⁵ Comisión Europea, *Principio de no discriminación*, 2016. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html?locale=es

en el territorio de un Estado miembro al que se aplique el Tratado disponible para el público en general sin incurrir en discriminación por causa de nacionalidad o lugar de residencia del cliente ni en función del lugar de establecimiento del agente de la compañía aérea o de otro vendedor de billetes en el interior de la Comunidad.”⁵⁶ Este artículo permite que todos los pasajeros y agencias de viaje, sin importar su nacionalidad o su ubicación, puedan acceder a los mismos precios.

El segundo nivel, en relación con la denegación de embarque. Se refiere a que en ningún caso debe ser denegado el embarque a algún pasajero sin razón alguna, sin embargo, en caso de que así suceda, aquellos pasajeros tienen derecho a pedir un reembolso, a solicitar un transporte alternativo para llegar a su destino, en caso de requerirlo, a solicitar asistencia y a una compensación por el prestador del servicio.

El tercero, protege a los pasajeros con cualquier tipo de discapacidad o con movilidad reducida de ser discriminados en cualquier forma al prestarles el servicio de transporte aéreo. El límite de este derecho se encuentra en aquellas situaciones en las que le resulte imposible a la aerolínea prestar el servicio por razones de físicas de las

⁵⁶ Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2008, p. 15.

instalaciones o de la aeronave. En caso de encontrarse en esta situación, el pasajero al que se le denegare el embarque podría solicitar la explicación de esta denegación por escrito a la aerolínea la cual deberá responderle en un plazo no mayor a cinco días y deberá acompañar esta respuesta con un alternativas para el pasajero. Asimismo, establece que si el pasajero requiere asistencia para facilitar su traslado, esta deberá otorgársele sin ningún costo adicional. Este tercer nivel está estrechamente relacionado con el segundo derecho.

2. “Derecho a la movilidad: accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida”

Conforme al Reglamento 1107/2006 “sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo”, las personas con estas características deben poder acceder al uso del transporte aéreo en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano ya que, debemos recordar que, todo ciudadano tenemos el derecho a la libre circulación, la libre elección y la no discriminación.

Para alcanzar este objetivo los prestadores del servicio están obligados a “prestarles asistencia para satisfacer sus necesidades particulares tanto en los aeropuertos como a bordo de las aeronaves, haciendo uso del personal y del equipamiento necesarios sin que esta asistencia represente un costo adicional en la contratación del servicio de transporte.” Asimismo, en caso de que se le haya denegado el embarque por motivo de imposibilidad física de la aerolínea, el pasajero podrá solicitar el reembolso de su boleto o elegirá un transporte alternativo. En caso de requerir la presencia de un acompañante que pueda proporcionarle asistencia, se recomienda que el asiento para el acompañante sea gratuito o que se ofrezca a una tarifa considerablemente reducida.

El alcance de este derecho va más allá al establecer como obligación de las aerolíneas poner al alcance de los pasajeros medios sencillos, rápidos y prácticos para que los pasajeros puedan notificar, previo a su viaje, de su situación en particular y así lograr que se les brinde un mejor servicio a la hora de viajar, es decir, medios para una notificación previa de la discapacidad y las necesidades del pasajero.

3. “Derecho a la información antes de la compra y en las distintas etapas del viaje, especialmente en caso de perturbación.”

Este derecho establece que todos los pasajeros tienen derecho a conocer, oportuna y pertinentemente, la siguiente información:

- precio del boleto
- sus derechos
- las circunstancias de su viaje

En este sentido, establece que la información proporcionada debe ser accesible y transparente.

Para el caso del billete, que es considerado como el “título que da derecho al transporte, debe incluir todas las características indispensables del servicio, su precio y un resumen de las condiciones aplicables, incluidas las cláusulas que permitan modificaciones unilaterales del contrato o que limiten el servicio, y las condiciones jurídicas relacionadas con el acceso al viaje de las personas con movilidad reducida,”⁵⁷ es decir, todos los términos, circunstancias y condiciones del viaje. En virtud de ello, en 2011, se emitió la Directiva 2011/83/UE mediante la cual se prohibió,

⁵⁷ Comisión Europea, “Perspectiva europea sobre los pasajeros^[1]”, Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2011, p. 7.

explícitamente, que al momento de la contratación por medios electrónicos “haya casillas ya marcadas, trampas en los costes de Internet y todos los gastos adicionales de los que los pasajeros no hayan sido debidamente informados de antemano. Además, prohíbe a los comerciantes el cobro de tasas por la utilización de medios de pago que superen el coste sufragado por el comerciante por el uso de estos medios.”⁵⁸

Conforme al Reglamento 2111/2005, la Comisión Europea publica la lista de todas aquellas aerolíneas prohibidas para operar en Europa y aquellas que tienen restricciones para operar bajo ciertas condiciones, esto con el fin de que los pasajeros tengan la información necesaria para decidir al momento de contratar el servicio.

Las aerolíneas y los aeropuertos están encargados de publicar constantemente, por diversos medios y de forma visible, la lista de los derechos de los pasajeros. De igual modo, en cada aeropuerto dentro de la Unión Europea, debe haber módulos de información para atender las preguntas, quejas y necesidades de los pasajeros y orientarlos de forma oportuna. Para el caso de quejas, las aerolíneas deben brindar la información necesaria a los pasajeros que deseen presentar

⁵⁸ *Ibíd.*

una.

Los pasajeros deben estar informados en todo momento de las condiciones de su vuelo, antes y durante el mismo, en caso de cualquier perturbación deben de ser notificados de las condiciones y las medidas que se tomarán.

4. “Derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del billete) si el viaje no se lleva a cabo como se había planeado”

La legislación señala que, en caso de que el vuelo presente un “retraso importante”, sea cancelado o se le deniegue el embarque al pasajero, este podrá optar por el reembolso, es decir, por la devolución del precio íntegro del servicio, mismo que deberá recibir el pasajero en los siete días posteriores a la fecha en ocurrió el incidente, o bien, podrá optar por viajar al destino programado, tan próximo de la hora programada de llegada como sea posible, mediante otro transporte.

Cabe señalar que no hay condición alguna para cualquiera de estas dos acciones. El único requisito, en caso de transporte aéreo, es que el retraso exceda cinco horas o el vuelo haya sido cancelado.

5. “Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación (transporte alternativo y cambio de reserva)”

Para el caso en que el pasajero hubiere optado por un medio de transporte alternativo al aéreo derivado de un retraso importante, cancelación o denegación de embarque, tiene el derecho de exigir el cumplimiento del contrato de transporte celebrado, por lo que la aerolínea tiene la obligación de transportarlo al destino final pactado por otro medio de transporte a la brevedad u ofrecerle, según le convenga al pasajero, la oportunidad de cambiar su reservación. Las aerolíneas tienen la obligación de ofrecer las opciones de traslado de forma inmediata y clara.

Con el fin de garantizar este derecho, las aerolíneas deben de elaborar planes previos que contemplen estos escenarios para ofrecer, de forma inmediata, otros medios de transporte alternativos en caso de necesitarlos. De igual forma, deben asegurarse que se cuente con el personal, la logística, los aparatos, los medios y toda herramienta necesaria para proporcionarle la información suficiente a los pasajeros, atenderlos y que éstos puedan elegir, según les convenga, sin mayor contratiempo. Los pasajeros en ningún caso deben quedar abandonados y sin opciones reales e inmediatas.

6. “Derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión”

Todos los pasajeros cuentan el derecho de un “nivel mínimo de asistencia” en caso de retraso, cancelación de vuelo o denegación de embarque. Este nivel mínimo contempla alimentos, bebidas, acceso a medios de comunicación y, en caso de ser necesario, alojamiento y transporte a este. En lo relativo al alojamiento, en caso de transporte aéreo, no existe una cuota límite.

La legislación contempla tres criterios para brindar esta asistencia:

- “dos horas o más para vuelos de 1.500 km o menos;
- tres horas o más para vuelos más largos dentro de la Unión Europea o para otros vuelos de entre 1.500 y 3.500 km:
- cuatro horas o más para vuelos de más de 3.500km fuera de la Unión Europea.”⁵⁹

Transcurrido estos plazos señalados para cada uno de los casos, los pasajeros pueden solicitar la asistencia correspondiente la cual deberá brindarse de forma inmediata

⁵⁹ Comisión Europea, “Derechos del pasajero aéreo”, Bruselas, *Oficina de publicaciones*, 2017, p.2.

y sin condiciones por las aerolíneas responsables. En virtud del cumplimiento de este derecho, los prestadores de servicio de transporte aéreo deben contar con las condiciones necesarias para proveer a los pasajeros de la asistencia requerida oportunamente.

7. Derecho a la compensación en determinadas circunstancias

En caso de importante retraso, cancelación o denegación de embarque, los pasajeros tienen derecho a una “compensación financiera estándar” que contempla todas las molestias y daños ocasionados. La compensación a la que tienen derecho es evaluada para cada caso ya que se deberá tomar en consideración las molestias ocasionadas, la distancia del vuelo y el precio del billete. En lo relativo a la distancia contempla tres supuestos:

| Importe en euros | Distancia |
|------------------|---|
| 250 | Hasta 1.500 km |
| 400 | Más de 1.500 km dentro de la UE y entre 1.500 km y 3.500 km en todos los demás vuelos |
| 600 | Más de 3.500 km ⁶⁰ |

Comisión Europea, Derechos de los pasajeros aéreos 2018.

⁶⁰ Comisión Europea, *Derechos de los pasajeros aéreos*, 2018. Disponible en: https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_es.htm.

La legislación de la Unión Europea contempla el caso de responsabilidad compartida. En caso de que el retraso o cancelación del vuelo no haya sido su responsabilidad completamente y hayan intervenido otros factores que contribuyeron a esta situación, la carga financiera de asistir a los pasajeros afectados podría compartirse con los agentes de transporte responsables.

Se debe de analizar el caso en concreto ya que puede existir la posibilidad de que las razones por las que haya sido retrasado, cancelado el vuelo o denegado el embarque sean ajenas a las aerolíneas por lo que no incurrirían en responsabilidad alguna y no tendría lugar a la indemnización. Estos casos son considerados circunstancias extraordinarias las cuales son definidas por la Comisión Europea como las que no son inherentes al “ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo de que se trate y que estén fuera de su control efectivo.”⁶¹ En algunos de estos casos “es necesario introducir un nivel de proporcionalidad de la carga impuesta a los transportistas por la prestación de asistencia (por ejemplo, el cierre de espacio aéreo europeo durante la crisis del volcán en 2010), pero hay otros casos en los que es difícil discernir rápida y fácilmente si se aplican circunstancias

⁶¹ Comisión Europea, *Revisión de los derechos de los pasajeros aéreos*, 2018. Disponible en:
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_es.htm.

extraordinarias.”⁶² Tampoco hay lugar a una indemnización si al pasajero le fue notificada la cancelación del vuelo 14 días antes de la fecha del viaje o en caso de que, aún con la modificación en si itinerario, haya efectivamente llegado cerca de la hora inicialmente prevista.

8. “Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes”

La legislación aplicable en esta materia es El Convenio de Montreal y el Reglamento 889/2002. En estos se establece que las aerolíneas son responsables respecto no sólo de los pasajeros, sino también del equipaje abordo. Señala que en caso de que durante el viaje, los pasajeros llegaran a sufrir alguna lesión o incluso la muerte, existe la posibilidad de solicitar una compensación que deberá ser estudiada en cada caso en concreto, la cual se fijará en función del perjuicio que hayan sufrido, esta compensación debe ser determinada por el juez correspondiente y conforme a los Reglamentos 285/22010 y 785//22004 en los que se establecen los principios de los seguros en el sector de transporte aéreo. Esta compensación procede de igual forma

⁶² Comisión Europea, “Perspectiva europea sobre los pasajeros^[1]”, Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2011, p. 10.

en caso de que ocurrieren problemas con el equipaje.

En caso de pérdida, afectación o retraso en el transporte del equipaje facturado, la aerolínea es responsable si el incidente no se produjo por un defecto del equipaje o algún vicio propio de éste y está obligada a la indemnización la cual puede llegar hasta los 1 220 euros. Si se tratará de equipaje de mano la aerolínea sólo será responsable si el daño se hubiera ocasionado por su culpa. Existe la posibilidad de aumentar el límite de la indemnización, en caso de que se viaje con objetos de valor se puede realizar una declaración antes o al momento de facturar el equipaje en la cual se solicita aumentar este límite en contraprestación al pago de una tarifa extra, aunque lo recomendable para los pasajeros que transportan objetos de este tipo es que contraten un seguro privado.

En caso de que se haya perdido o dañado el equipaje, el pasajero podrá presentar su queja a la aerolínea dentro de los 7 días posteriores al incidente y en caso de que el equipaje se haya retrasado, se tendrán 21 días para presentar la queja correspondiente.

9. “Derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones”

Los pasajeros tienen derecho a contar con un sistema rápido y accesible para tramitar las quejas correspondientes en caso de que alguno de sus derechos sea vulnerado. Para

ello, las aerolíneas deben poner a su disposición mecanismos que faciliten de forma clara y concisa la tramitación de estas quejas que se realizan, en primera instancia, ante las mismas aerolíneas y, en caso de que no se solucionen en esta instancia deberán tramitarse ante las autoridades correspondientes.

Las aerolíneas deben de informar y otorgar las condiciones necesarias para que los pasajeros puedan tramitar cualquier tipo de reclamación. Es de vital importancia que los pasajeros estén informados de los medios de queja que tiene a su alcance para los diferentes escenarios a los que se podría enfrentar durante la prestación del servicio. Con el fin de garantizar a los pasajeros el respeto de este derecho, las autoridades europeas ponen a su disposición la Red de Centros Europeos de los Consumidores los cuales tienen como objetivo “respaldar la cooperación de los Estados miembros con respecto a la información, el asesoramiento y las vías de recurso en materia de protección de los consumidores.”

10. “Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la UE”

Los Estados miembros de la Unión Europea deben detectar y eliminar todas las normas y procedimientos nacionales que

obstaculicen el correcto cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. “Una aplicación eficiente requiere que los organismos nacionales de ejecución efectúen un seguimiento activo, además de las medidas tomadas *a posteriori* sobre la base de las reclamaciones de los distintos pasajeros.”⁶³ La Comisión debe “analizar los regímenes nacionales de sanciones para ver si los tres criterios aplicables a tales regímenes (carácter efectivo, proporcionado y disuasorio) son suficientes para evitar discrepancias en la aplicación a nivel nacional o si se necesita una mayor armonización para proporcionar a las compañías un incentivo económico a fin de cumplir la legislación sobre los derechos de los pasajeros y de garantizar condiciones equitativas, según lo solicitado por las partes interesadas.”⁶⁴

II. Sistema normativo mexicano

Si bien ambos sistemas normativos, el europeo y el mexicano, han ratificado instrumentos de derecho internacional en materia de protección a los derechos de los pasajeros, como El Convenio de Montreal y el Protocolo de Varsovia, aún presentan diferencias en la materialización de

⁶³ Comisión Europea, “Perspectiva europea sobre los pasajeros”, Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte”, Bruselas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2011, p. 13.

⁶⁴ *Ibíd.*

sus esfuerzos por armonizar el derecho interno con los compromisos internacionales.

Como ya se analizó, la reforma a la Ley de Aviación Civil de 2017 estableció nuevos derechos de los pasajeros. Estos derechos serán analizados a la luz del estándar de la Unión Europea para analizar su alcance y su diseño.

1. Discriminación. Si bien el derecho humano a la no discriminación es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en una serie de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, la Ley de Aviación Civil no contempló este derecho dentro de la lista establecida para establecer su alcance y límite en esta materia. Sin embargo, no es ausente en la ley, existen dos artículos dentro de la misma ley que lo contemplan. Por un lado, se encuentra el artículo 17 que establece que los servicios de transporte deberán prestarse de manera “permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio.” Por otro lado, el artículo 42 bis, recién adicionado con la reforma, establece que “cada tarifa deberá aplicarse en igualdad de condiciones para todos los pasajeros sin discriminación alguna.”

No obstante, la inclusión de este derecho en la ley no queda claramente definido, el contenido de estos dos artículos es ambiguo y no existe doctrina o jurisprudencia que permita definirlo para el caso de transporte aéreo, la reforma de 2017 abordó someramente este derecho, es necesario definir su alcance más allá de lo que contiene la ley en estos dos numerales como sucede en el caso del sistema europeo en el que se define claramente la aplicación y el alcance de este derecho en los tres ámbitos señalados en el numeral 1 del primer apartado de este capítulo.

2. Derecho a la movilidad. El artículo 47 bis, fracción I y 47 bis 1 fijan los criterios conforme los cuales deben ser tratados los pasajeros que presenten alguna discapacidad, la aplicación de esta disposición contempla que no deben implicar costo adicional alguno, sin embargo, estas disposiciones son muy limitadas.

Establecen que el pasajero discapacitado podrá viajar con cualquier instrumento inherente a su condición siempre que su uso sea “de manera personal y se encuentre directamente asociado con la discapacidad que presenta.” De igual forma, obliga a los prestadores de servicio aéreo a “establecer mecanismos para garantizar el transporte de personas con discapacidad, conforme a las medidas de

seguridad operacional.” No obstante, la ley mexicana deja desprotegido al pasajero al que se le deniegue el embarque por imposibilidad física de la aerolínea al no prever las acciones a las que el pasajero podría ejecutar en virtud del cumplimiento de su derecho. Sería conveniente definir, como lo hace la legislación europea, qué mecanismos deben implementar las aerolíneas para asistir a los pasajeros en estas condiciones y evaluar la posibilidad de implementar la opción de que el pasajero, en caso de necesitarlo, pueda ser acompañado por alguien que le asista en su viaje y que éste tercero pueda obtener un descuento en la tarifa, igualmente, es importante que las aerolíneas pongan al alcance de los pasajeros medios para una notificación previa de las necesidades especiales que debe recibir el pasajero.

3. Derecho a la información. Desde la reforma de 2017, en la ley se consagró el derecho de los pasajeros a un trato digno al oportuno acceso a información veraz y efectiva, con el fin de que éste pueda, en todo momento, saber las opciones a su alcance y, de ser necesario, tomar medidas decisiones informadas. Este derecho tiene un alcance muy similar al contenido en el sistema europeo.

En México, la aerolínea está obligada, en todo momento, a mantener informado al pasajero sobre la

situación del servicio contratado y de los cambios que ocurrieran antes y durante la prestación de éste. En caso de cambio de itinerario, tiene que informar 24 horas antes de la salida o tan pronto ocurra. En este sentido, se constituyó como obligación de las aerolíneas “informar al pasajero, al momento de la compra del boleto, acerca de los términos y condiciones del servicio contratado, las políticas de compensación, así como los derechos de los pasajeros.” De igual forma, se estableció que las aerolíneas podrán “ofrecer servicios adicionales al momento de la compra, sin embargo, no podrán realizar cargos que pretendan condicionar la compra del boleto a la contratación obligatoria de servicios adicionales”.

En cumplimiento del artículo 47 bis 2, las aerolíneas deben poner a disposición de los pasajeros un módulo de atención en cada una de las terminales en donde operen.

Recientemente, en virtud de esta nueva disposición y a las nuevas disposiciones adicionadas en la Ley Federal de Protección al consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor colocó a disposición de los pasajeros una plataforma electrónica mediante la cual los pasajeros pueden consultar las políticas de compensación e indemnización de cada aerolínea para el caso de retraso.

Siempre, la información proporcionada debe ser exacta, veraz, comprobable y clara, sin inducir a error o confusión.

4. Reembolso. Al igual que en el sistema europeo, en México sólo se puede tener derecho al reembolso del boleto en caso de cancelación de vuelo, denegación de embarque o un retraso mayor a cuatro horas, el pasajero podrá solicitar que se le reembolse el billete del vuelo afectado. También contempla el supuesto de que el viajero decide no efectuar el viaje y tenga derecho al reembolso, siempre que la se le notifique a la aerolínea 24 horas después de haber realizado la compra del boleto, pasado este plazo el derecho del pasajero precluye y queda sujeto a las políticas de cancelación de la aerolínea.

La diferencia radica en que la legislación europea si establece un plazo para la devolución del valor del boleto equivalente a siete días. El establecimiento de un plazo es importante ya que, de otra forma, el pasajero queda en una situación de incertidumbre sobre esta disposición.

5. Cumplimiento del contrato de transporte (transporte alternativo y cambio de reserva). La legislación mexicana prevé que, en el supuesto de que la aeronave hubiere tenido que aterrizar en un lugar diferente al destino original por caso

fortuito o fuerza mayor, la aerolínea debe trasladar al pasajero, por los medios de transporte más rápidos, al destino contratado. De igual modo, la aerolínea queda obligada al transporte alternativo o cambio de reserva en caso de cancelación o denegación de embarque.

El alcance de esta disposición es limitado en contraste con el sistema europeo. Este último va más allá al establecer, además de la obligación de traslado, de transporte alternativo o de cambio de reserva, la obligación de las aerolíneas de elaborar todos los planes previos y de asegurarse de que se cuente con el personal y los instrumentos necesarios para atender las necesidades de los pasajeros en caso de requerir este tipo de asistencia. Es decir, a diferencia del sistema mexicano, el europeo vigila el cumplimiento de este derecho ex ante para garantizar su aplicación y otorgarle a los pasajeros un nivel más amplio de protección.

6. Asistencia. Las disposiciones mexicanas son muy limitadas en esta materia ya que sólo establecen que en demoras superiores a una hora las aerolíneas deben proporcionarle a los pasajeros que se encuentren en espera acceso a llamadas telefónicas, correos electrónicos y, para el caso de cancelación, los pasajeros tienen derecho a alimentos, alojamiento y transporte terrestre del aeropuerto al hotel. Lo

anterior deja al pasajero que sufre un retraso importante en una posición desprotegida ya que la legislación mexicana no contempla la obligación de proveerle los recursos necesarios para satisfacer sus principales necesidades, como lo hace el sistema europeo, y sólo se limita a enumerar medios de comunicación y, en su caso, alojamiento.

El nivel mínimo de asistencia que contempla el sistema europeo protege a los pasajeros en caso de cancelación de vuelo, retraso o denegación de embarque y no sólo por uno de estos supuestos, asimismo, el contenido de este nivel mínimo cubre las principales necesidades de los pasajeros incluyendo el alojamiento para los casos que en los que sea necesario, aspectos que son olvidados en la legislación mexicana al sólo incluir en el concepto de asistencia las llamadas telefónicas, correos electrónicos y, de forma exclusiva para el caso de cancelación, los alimentos, alojamiento y transporte.

7. Compensación. La ley mexicana establece que en caso de denegación de embarque, retraso o cancelación de vuelo, los pasajeros tienen derecho a una indemnización además de haber optado por el cambio de reserva o por un transporte alternativo. En ningún caso, la indemnización derivada de alguna de estas situaciones, podrá ser inferior al

25% del precio del boleto o de la trayecto afectado del viaje.

En caso de retraso, la ley contempla que si éste es de más de una hora pero menos de cuatro, la compensación se realizará conforme a las políticas de compensación de cada aerolínea las cuales “deben incluir, como mínimo descuentos para vuelos en fecha posterior hacia el destino contratado y/o alimentos y bebidas, de acuerdo a lo establecido por los prestadores del servicio y conforme al principio de competitividad. En caso de que el retraso sea mayor a dos horas pero menor a cuatro, los descuentos incluidos en las políticas de compensación no podrán ser menores al 7.5% del precio del boleto.”⁶⁵

Si bien, las normas mexicanas contemplan un nivel de compensación para los diferentes supuestos, en algunos de estos casos la compensación no es proporcional a las situación ya que para su cálculo no contempla las molestias ocasionadas, la distancia del vuelo y el precio del billete como es el caso de las normas europeas. De igual forma, la legislación mexicana, a diferencia de la europea, no contempla la posibilidad de que exista responsabilidad solidaria para el caso en que otros agentes, además de la aerolínea, hubieren ocasionado la demora, cancelación o

⁶⁵ Ley de Aviación Civil, artículo 47 bis, fracción V, Inciso a).

denegación de embarque. Tampoco prevé la posibilidad de que existan supuestos en los que no medie responsabilidad de las aerolíneas, situaciones en las cuales se les eximiría del pago de la indemnización, si bien este último punto no afecta directamente los derechos de los pasajeros, es importante mencionarlo para destacar las omisiones legislativas.

8. Responsabilidad con respecto a los pasajeros y a sus equipajes. La Ley de Aviación Civil, en su artículo 74, establece como obligación de las aerolíneas “contratar y mantener vigente un seguro que cubra las responsabilidades por los daños a pasajeros, carga, equipaje facturado o a terceros en la operación de las aeronaves”⁶⁶ y establece como sanción a la omisión de esta disposición una multa de cinco mil a quince UMAs. El alcance de estos seguros están sujetos a las disposiciones internacionales, sin embargo, es importante definir en legislación nacional el alcance de estos seguros como lo hacen los Reglamentos 285/2010 , 785//2004 en la Unión Europea.

Para el caso específico de equipaje la ley mexicana establece como derecho del pasajero el “transportar como mínimo y sin cargo alguno, veinticinco kilogramos de equipaje y hasta dos piezas de equipaje de mano las cuales

⁶⁶ Ley de Aviación Civil, artículo 74.

serán de hasta 55 centímetros de largo por 40 centímetros de ancho por 25 centímetros de alto, y el peso de ambas no deberá exceder los diez kilogramos.”⁶⁷ Sobre este equipaje se contemplan dos indemnizaciones:

1. Para el caso de destrucción o avería de equipaje de mano una indemnización equivalente a 6,039 pesos (80 UMAs)
2. Para el caso de pérdida o avería de equipaje facturado una indemnización equivalente a 11,323 pesos (150 UMAs)

En estos supuestos la ley mexicana vuelve a ser muy limitada en comparación con la europea. Por un lado, no se especifica que sucede en caso de retraso del equipaje ni los plazos en que deberá ser presentada la queja o iniciado el procedimiento para la indemnización correspondiente; por otro lado, las aerolíneas se encuentran en una situación de desventaja ya que no se señala en qué casos quedarían libres del pago de la indemnización, hecho que podría generar efectos negativos que, a largo plazo, podrían perjudicar a los pasajeros.

⁶⁷ Ley de Aviación Civil, artículo 47 bis, fracción IX.

9. Tramitación de reclamaciones. Las normas mexicanas y europeas prevén los pasajeros puedan presentar quejas de forma clara, oportuna, rápida y accesible y que la información necesaria para presentarlas esté disponible en todas las terminales aéreas. Sin embargo, este derecho se ve más reforzado en el sistema europeo al establecer como obligación de las aerolíneas el informar y otorgar las condiciones necesarias para que los pasajeros puedan ejercer este derecho. Este derecho se ve fortalecido con la participación de otros organismos vigilantes y sancionadores. En el caso de la Unión Europea participa la Red de Centros Europeos de los Consumidores y para el caso mexicano, la Procuraduría Federal del Consumidor.

10. Aplicación y al cumplimiento efectivo. Es imperativo en ambos sistemas el respeto de los derechos de los pasajeros por parte de las autoridades, las aerolíneas, su personal y las agencias de viajes. Ambos sistemas normativos velan por la protección y garantía de los derechos de los pasajero así como la armonización de las disposiciones internacionales y el derecho nacional.

Además de estos derechos, la reforma mexicana incluyo cuatro derechos más que actualmente no son considerados en la normativa europea:

1. En lo relativo transporte de animales domésticos, para lo cual se establece la obligación de los concesionarios realizarlo en observancia de un trato humanitario.
2. Preferencia de embarque. En este supuesto se le otorgó un derecho especial a las personas con discapacidad, adultos mayores, menores no acompañados y mujeres embarazadas las cuales tendrán preferencia de abordar en lugar de aquellos voluntarios que hubieren renunciado al embarque a cambio de beneficios por cancelación.
3. Menores de dos años. El pasajero mayor de edad tiene derecho a viajar con niño menor de dos años, al que se le expedirá un boleto y pasaje de abordar sin pago de tarifa adicional y sin derecho a asiento ni equipaje, excepto una carriola.
4. Disposición de cada segmento del vuelo. La ley consagra el derecho de los pasajeros a disponer de cada segmento particular del vuelo y estableció la obligación al concesionario de no “negarle el embarque a un vuelo por no haber utilizado alguno de los segmentos del trayecto total.” En virtud del cumplimiento de esta disposición, la única

condición para el pasajero el haber informado a la aerolínea, “en el lapso de veinticuatro horas contadas a partir de la hora programada del segmento no utilizado, que hará uso de los segmentos subsecuentes, a través de los medios que la aerolínea disponga.”

III. Cumplimiento de estándares

El análisis de las disposiciones normativas mexicanas en materia de derechos de los pasajeros en el sector aerocomercial a la luz del estándar europeo ponen en evidencia que la legislación actual, en general, no cumple con los elementos necesarios para brindar una amplia protección a los pasajeros. Si bien algunos aspectos si satisfacen el estándar europeo, es evidente que los pasajeros quedan en situación de indefensión ya que se omitió contemplar supuestos importantes en esta materia en virtud de proteger a los pasajeros.

Asimismo, otro de los problemas identificados en la legislación mexicana es la falta de protección a las aerolíneas en ciertos supuestos derivado de un mal diseño normativo que podría rayar en la sobre regulación. Actualmente, esta situación no tiene un impacto directo en los derechos

pasajeros pero es importante atender este aspecto ya que a largo plazo podría generar efectos contrarios a los deseados con la reforma perjudicando a los pasajeros y a la competencia misma.

A continuación, se presenta una tabla en la que se puede apreciar el nivel de cumplimiento de cada criterio del estándar europeo por la legislación mexicana:

| <u>Criterio del estándar europeo</u> | <u>Nivel de satisfacción</u> | <u>Observaciones</u> |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| Discriminación | Insatisfecho | No queda claramente definido su alcance en esta materia |
| Derecho a la movilidad | Medianamente satisfecho | No contempla el supuesto del pasajero con movilidad reducida al que se le deniega el embarque por alguna razón justificada |
| Derecho a la información | Satisfecho | Establece la obligación de las aerolíneas de mantener siempre informado a los pasajeros, de instalar módulos de información, de publicar las políticas de compensación e indemnización y establece la calidad de la información. |
| Reembolso | Medianamente satisfecho | Falta establecer un plazo para el cumplimiento |
| Cumplimiento del contrato | Medianamente satisfecho | Carece de un control ex ante para alcanzar una mayor protección |
| Asistencia | Insatisfecho | Los recursos que debe proporcionar la aerolínea a los pasajeros no cubren las necesidades básicas de los pasajeros en los casos previstos |
| Compensación | Medianamente satisfecho | El cálculo de la compensación no es proporcional |
| Responsabilidad pasajeros y equipaje | Medianamente satisfecho | No se establece el alcance que deben cumplir los seguros no se especifica que sucede en caso de retraso del equipaje ni los plazos en que deberá ser presentada la queja o iniciado el procedimiento para la indemnización correspondiente |
| Tramitación de reclamaciones | Medianamente satisfecho | Falta establecer como obligación de las aerolíneas el informar y otorgar las condiciones necesarias para que los pasajeros puedan ejercer este derecho |
| Aplicación y cumplimiento | Satisfecho | Ambos sistemas establecen la obligación del cumplimiento de todas las disposiciones en virtud de proteger a los pasajeros |

Elaboración propia, con datos obtenidos del presente documento

Como se puede apreciar, la mayoría de los criterios que contempla el estándar europeo no son completamente satisfechos por la legislación mexicana. Si bien si los satisface medianamente, los pasajeros que utilizan el transporte aéreo en México aún no son protegidos ampliamente como en el sistema europeo.

Pareciera que la reciente reforma va más allá al regular aspectos que aún no son regulados en la legislación europea como el transporte de animales domésticos, de menores de dos años, la preferencia de ciertos grupos de personas de abordar en lugar de aquellos que renuncian a su boleto y las disposiciones especiales de cada segmento del viaje, la implementación de estas nuevas disposiciones es un gran logro legislativo y es deseable que sea definido su alcance con mayor precisión ya que contempla supuestos sumamente importantes para los viajeros, sin embargo, la adición de estas disposiciones en la ley no subsana la mediana satisfacción de los demás criterios.

Conclusiones

El sistema normativo de la Unión Europea otorga una amplia protección a los pasajeros que utilizan el transporte aéreo, establece disposiciones que permiten a los pasajeros viajar con la seguridad de que cuentan con un amplio catálogo de derechos que las aerolíneas están obligadas a respetar asegurando su bienestar en todos los aspectos durante su viaje. La descripción de la evolución de este sistema realizada en el capítulo I del presente documento permite apreciar la importancia que tiene para el legislador europeo regular cada aspecto en materia de esta materia, entiende la importancia y necesidad de subsanar cada laguna legislativa derivada del desarrollo del sector en virtud de la protección de los pasajeros y pone en evidencia que el objetivo planteado en los distintos documentos de velar por la protección de los pasajeros es alcanzado.

En este sentido, al estudiar la evolución del sistema normativo mexicano (capítulo II) y analizar su contenido a la luz del estándar europeo (capítulo III) se concluye que la reforma a la Ley de Aviación de 2017 representa un gran avance en materia de protección a los derechos de los pasajeros, un área que, erróneamente, había sido casi olvidada por los legisladores mexicanos pero que es sumamente importante atender en virtud de permitir un

desarrollo íntegro del sector aerocomercial mexicano. Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente. La mayor parte de los criterios contemplados por el estándar europeo no son satisfechos por completo por la normativa mexicana y algunos otros apenas se vislumbran. A nivel normativo, el Estado mexicano no protege a los pasajeros ampliamente como lo hace la Unión Europea, deja zonas grises dentro de la legislación y algunas disposiciones las aborda someramente dando lugar a la duda y confusión respecto al alcance de las disposiciones.

La reforma de 2017 no debe representar el fin de los esfuerzos legislativos, por el contrario, debe de entenderse como el inicio de una nueva etapa en la actividad legislativa en materia de los derechos de los pasajeros en aras de brindar a los pasajeros mayor protección y garantizar la aplicación y respeto de sus derechos para así consolidar el desarrollo íntegro de la industria aerocomercial mexicana.

Se destaca la necesidad de tratar con mayor profundidad este tema en la doctrina, especialmente para el caso mexicano, ya que es un tópico sumamente importante en el sector de prestaciones de servicio de transporte, no sólo el aéreo, y que requiere de un mayor grado de análisis que pueda llegar a asistir al poder legislativo mexicano en virtud

de aclarar las zonas grises remanentes y estar a la vanguardia con el desarrollo de la industria.

Finalmente, se reconoce la necesidad de estudiar, con posterioridad, la situación fáctica de la aplicación de estas disposiciones para así analizar el impacto real que éstas han tenido en la interacción diaria de los pasajeros aéreos, las aerolíneas y las autoridades competentes. Cabe mencionar que esta fue la motivación original de la presente tesis, analizar el impacto real de las nuevas disposiciones en materia de derechos de los pasajeros implementadas en la reforma de 2017. Se pretendía analizar, antes y después de la reforma, el número de quejas y procedimientos presentados por los pasajeros ante las autoridades sancionadoras competentes contra las aerolíneas por motivo de la violación de las disposiciones vigentes, respectivamente, protectoras de sus derechos, para así evaluar si la reforma a la alcanzaba, de facto, el objetivo de proteger en un mayor nivel a los pasajeros lo que se podría visualizar en estas cifras. Sin embargo, esta línea de investigación, mayormente cuantitativa, resultó prácticamente imposible de seguir ya que las solicitudes de información realizadas a las distintas autoridades competentes en la materia (Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) fueron respondidas de forma poco satisfactoria

por lo que no se contó con la información necesaria para poder continuar. Se espera que, en un futuro próximo, se logren vencer estos obstáculos en materia de acceso a la información para así iniciar una nueva línea de investigación.

Bibliografía

Cámara de Diputados, “Anexo IV”, Ciudad de México, en *Gaceta Parlamentaria*, 2017. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/abr/20170406-IV.pdf>.

Cámara de Diputados, Ley de Aviación Civil.

Cámara de Diputados, Ley de Protección al Consumidor.

Cámara Nacional de Aerotransportes, *Beneficios de la Industria Aérea en México*, 2017. Disponible en: <http://canaero.org.mx/beneficios-de-la-industria-aerea-en-mexico/>.

Cámara Nacional de Aerotransportes, *Estadística Nacional*, 2017. Disponible en: <http://canaero.org.mx/datos-de-la-industria/>.

Comisión de las Comunidades Europeas, “Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea”, en *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2000. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0365&from=ES>.

Comisión de las Comunidades Europeas, “Tratado de la Unión Europea”, en *Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*, 1992. Disponible en: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf.

Comisión Europea, *Derechos de los pasajeros aéreos*, 2018. Disponible en: <https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger>

-rights/air/index_es.htm.

Comisión Europea, “Derechos del pasajero aéreo”, en *Oficina de publicaciones*, 2017. Disponible en: http://www.aena.es/csee/ccurl/847/658/passengers_rights_leaflet_air_es.pdf.

Comisión Europea, “Perspectiva Europea sobre los Pasajeros Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte”, en *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2011. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0898_/com_com\(2011\)0898_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0898_/com_com(2011)0898_es.pdf).

Comisión Europea, *Principio de no discriminación*, 2016. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html?locale=es.

Comisión Europea, “Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea, Com (2000) 365”, en *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, 2000. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum:l24235>.

Consejo de las Comunidades Europeas, “Reglamento (ce) N° 295/91 del Consejo”, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1991. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991R0295&from=EN>.

Comisión Europea, *Revisión de los derechos de los pasajeros aéreos*, 2018. Disponible en:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_es.htm.

Consejo de las Comunidades Europeas, “Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2012. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>.

European Commission, *Aviation: Commission updates the EU Air Safety List to ensure highest level of protection for passengers*, 2018. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4971_en.htm.

European Commission, *Mobility and Transport, Air*, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en.

European Commission, *Mobility and Transport, Passenger rights*, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers_en.

European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, 2018. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.2.3.html.

European Parliament, “Strengthening air passenger rights in the EU”, Unión Europea, *Members Research Service*, 2015. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/556983/EPRS_BRI%282015%29556983_EN.pdf.

- Equality and Human Rights Commission, *What is the charter of fundamental rights of the European Union?*, 2016. Disponible en: <https://www.equalityhumanrights.com/en/what-are-human-rights/how-are-your-rights-protected/what-charter-fundamental-rights-european-union>.
- IATA, “Beneficios económicos del transporte aéreo en México”, en *International Civil Aviation Organization*, 2006. Disponible en: http://clacsec.lima.icao.int/2016-P/Estudios/IATA/MEX/Mexico_esp2006.pdf.
- IATA, *Consumer Protection*, 2018. Disponible en: <http://www.iata.org/policy/consumerpaxrights/consumerprotection/Pages/index.aspx>.
- IATA, *The Montreal Convention 1999*, 2018. Disponible en: <http://www.iata.org/policy/smarter-regulation/Pages/mc99.aspx>.
- International Civil Aviation Organization, *The Warsaw System on air carriers liability*, Disponible en: https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/the_war_saw_system_on_air_carriers_liability.htm.
- MARIN, Jasenco, “Protection of passenger rights in the European Union”, en *The University of Zagreb*, Croacia, 2013.
- Organización de Aviación Civil Internacional, “Protección del consumidor y definición de los derechos de los pasajeros en diversos contextos”, en *Conferencia Mundial de Transporte Aéreo*, 2013. Disponible en: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp005_es.pdf.

Parlamento Europeo, “Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Parlamento Europeo, “Reglamento (UE) No. 285/2010 de la Comisión”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/74C1AC2A-CF28-41E4-8784-1280D6DB7D8B/130793/RE_285_10_Doue_070410.pdf.

Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 785/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2004. Disponible en: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/1F7485B8-90CB-4B3C-AF69-3CF1FBA7B5B9/134072/Reglamento785_2004_Con_solidado.pdf.

Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2008. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1008&from=EN>.

Parlamento Europeo, “Reglamento (ce) No 2111/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R2111&from=ES>.

Parlamento Europeo, “Tratado de Lisboa”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2007. Disponible en

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf.

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 1969. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2061178&fecha=31/12/1969.

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488028&fecha=26/06/2017.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Exposición de motivos Ley de Aviación Civil*. Disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=XiHGMGm0tf3DexUGxyTnSBHq/IbSVdm0uXKm>.

TOBAR, Giovanni, “Seminario sobre transporte y política aérea”, en *Comisión Latinoamericana de la Aviación Civil*, 2015. Disponible en: <http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2015/06/Medioambiente-CLAC.-Giovanni-Tobar.pdf>.

ZOVÁNYI, Nikolett, “Policies and Doctrines in the Regulation of Air Passenger Rights”, en *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, Hungría, 2017.