

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL Y DE LA LEY DE AEROPUERTOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ULISES RAMÍREZ NÚÑEZ Y MIGUEL ÁNGEL SALIM ALLE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, Ulises Ramírez Núñez y Miguel Ángel Salim Alle, diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Aviación Civil y a la Ley de Aeropuertos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT),¹ el crecimiento promedio de la industria aeronáutica a nivel mundial durante 2015 fue del 6%, mientras que en México se registró un crecimiento superior al 12%, con lo que se rompió el record de tráfico aéreo al registrarse más de 73 millones de pasajeros regulares.

Por su parte, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que la actividad aeroportuaria en nuestro país ha crecido más rápido que la economía nacional, por lo que el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) fue de alrededor del 2% entre 2014 y 2015, mientras que el crecimiento anual de pasajeros en México fue de 8.5% durante el mismo periodo.

A partir de lo anterior y con objeto de apuntalar el dinamismo del sector, se decidió poner en marcha uno de los proyectos más ambiciosos en nuestro país, me refiero a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que a partir del inicio de sus operaciones en el año 2020, tendrá una capacidad instalada para atender a más de 50 millones de pasajeros al año y realizar alrededor de 850 mil operaciones, con lo que se duplicará la capacidad del actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), tan criticado y que aqueja graves problemas de saturación.

Si bien es cierto que tendremos que esperar a que inicie operaciones el nuevo aeropuerto para acceder a los beneficios de un infraestructura de clase mundial, no debemos perder de vista que mientras esto no ocurra seguiremos pagando precios excesivos por la falta de competencia en el actual AICM y tolerar el deterioro cada vez más visible del servicio que presta el aeropuerto.²

Cuando en los mercados no impera la competencia, los participantes no tienen ningún incentivo para mejorar sus servicios u ofrecer mejores tarifas y cualquier reducción de costos o incremento en la eficiencia de los procesos, jamás se traducirá en beneficios para los consumidores. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **en 2015 las tarifas aéreas se incrementaron 3.17% en México a pesar que el precio de la turbosina disminuyó 26%**³ y esta situación no se reflejó en mejores tarifas para los usuarios. La falta de competencia en el AICM, la reducción del precio de la turbosina y el incremento de pasajeros, permitió que los ingresos de Aeroméxico en 2015 se incrementaran 9.4%, respecto a 2014.

Para el **Partido Acción Nacional** incrementar la competencia en este sector, se correlaciona con beneficios inmediatos para los consumidores de estos servicios. Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones es un compromiso de los legisladores de **Acción Nacional** con la ciudadanía y permítanme ser muy enfático en este renglón, en la medida en la que avancemos en esta materia, más mexicanos podrán acceder a este servicio, más

empresas competirán por llevarnos a nuestro destino, la calidad y puntualidad del servicio será una variable que defina nuestra elección y la competencia entre las aerolíneas garantizará un precio justo por nuestro traslado.

A este respecto, quiero reconocer el trabajo de la **Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)**, ya que el 16 de febrero de 2015,⁴ inició una investigación en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

El resultado preliminar de dicha investigación fue publicado el pasado 29 de febrero, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)⁵ y me permitiré enunciar lo más revelador de los resultados:⁶

- El AICM tiene la más alta densidad de tráfico en el país, en 2015 se transportaron a más de 38 millones de pasajeros, es decir, 2/3 partes de los pasajeros nacionales y 1/3 de los internacionales usaron este aeropuerto para llegar o salir.
- Se identificó que algunos Transportistas Aéreos realizan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario. Esto afecta la planeación y coadyuva al desfase de las operaciones programadas.
- El actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue por parte de las aerolíneas imposibilita que estos slots sean aprovechados por un potencial competidor. Esto inhibe la competencia en un mercado en donde existe saturación de capacidad.
- Durante 2014, las aerolíneas no utilizaron, en promedio, el 37% del total de slots que se les asignó.⁷

Lo más grave es que el Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios de aterrizaje y despegue y no se tiene registro alguno del reglamento y tampoco se han efectuado subastas de este tipo de slots, por lo que ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el Aeropuerto.

Efectos anticompetitivos

- Se observó que las aerolíneas cargan un sobrepago por sólo llegar o salir del AICM.
- Un comparativo de tarifas indica que, disminuye el precio hasta en un 33.9% cuando se incrementa el número de participantes de dos a tres en una ruta nacional determinada.
- El uso de aeronaves de baja capacidad para atender rutas de baja demanda, restringe la entrada o la expansión de algún competidor y se mantienen precios y rentas económicas elevadas en beneficio de las aerolíneas.
- Las aerolíneas han disminuido la calidad del servicio.
 - De 2011 a 2015, se identificó una tendencia decreciente en sus índices de puntualidad de 95% a 78%.⁸
 - En enero de 2011, 85% de los vuelos que llegaban al AICM lo hacían sin retraso, en un rango no mayor a 15 minutos, pero en 2014 más de 115 mil vuelos no operaron conforme a sus tiempos asignados. Es decir, más de 300 vuelos diarios en promedio operaron fuera de su horario. Aeroméxico operó el 40% de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos / Interjet 34% / Volaris 32% / VivaAerobus 47% / Aeromar 37%.

Es claro que la falta de competencia en el AICM afecta directamente a los consumidores de este servicio. Los retrasos, el incremento de los precios y el declive de la calidad de los servicios exigen la intervención inmediata de las autoridades competentes y en materia de derechos de los usuarios, es nuestra obligación, como Poder legislativo, revisar el tema con minuciosidad y sensibilizarse con la problemática que se vive a diario en este aeropuerto.

La presente iniciativa tiene dos objetivos concretos:

- 1) Reformar la Ley de Aviación Civil con objeto de regular la sobreventa de boletos y precisar los derechos y beneficios que ya son reconocidos internacionalmente y que en ningún momento ponen en riesgo la viabilidad económica de las aerolíneas.
- 2) Reformar la Ley de Aeropuertos para incrementar la competencia en la asignación de slots, transparentar este proceso y garantizar el acompañamiento de la Cofece en la aprobación de un nuevo modelo de asignación.

1) Reforma a la Ley de Aviación Civil

Esta reforma debe ser analizada desde un enfoque de equidad, en el que las aerolíneas tengan la posibilidad de realizar sus vuelos con el 100% de la ocupación de sus asientos disponibles, pero también, garantizar que los usuarios recibirán una bonificación justa en caso de que no realicen su viaje, se posponga o se demore.

Para el **Partido Acción Nacional** la industria aeronáutica es uno de los pilares más importantes del crecimiento de nuestro país, a nadie le conviene sobrerregular y frenar el dinamismo que ha mostrado el sector, por esta razón, el planteamiento de esta iniciativa es actualizar el catálogo de beneficios de los usuarios, que le permitan a los mexicanos tener certeza del servicio que van a recibir y facilitarle a las líneas aéreas reglas claras en la prestación de sus servicios.

El término *overbooking*, se refiere a la venta de boletos por encima de la capacidad del avión. El ejercicio de esta práctica es legal en nuestro país y se traduce en que pasajeros que, habiendo contratado el servicio de transporte aéreo para un tramo, fecha y horario determinado, no pueden hacer uso del servicio, por no haber disponibilidad de asientos en la aeronave designada para el vuelo.

Se trata de un mecanismo utilizado por las aerolíneas para protegerse de las pérdidas que les puede generar la no presentación de un pasajero. Las compañías justifican esta práctica comercial señalando que existe una probabilidad muy elevada de que un pequeño porcentaje de viajeros no se presente al embarque y esto afecte los ingresos de las aerolíneas porque no fueron ocupados la totalidad de los asientos disponibles.

Las legislaciones de Estados Unidos de América, de la Unión Europea, disponen de normas que específicamente regulan esta práctica. A diferencia de México, contienen disposiciones que fijan reglas procedimentales para aplicar la denegación de embarque, en razón de criterios preestablecidos. Asimismo, obligan a los transportistas a compensar económicamente a los pasajeros afectados.

A nivel federal, la legislación de EE.UU. dispone de normas que expresamente regulan el *overbooking*. La norma dispuesta al efecto se encuentra consagrada en el Code of Federal Regulations, que en su título 14, Capítulo II, subcapítulo A, Sección 250,⁹ norma lo que denominan "*oversales*" en el transporte aéreo de pasajeros.

De negarse el embarque a un pasajero, el transportista se encuentra obligado a pagar una indemnización al pasajero afectado que va del 200% del valor de la tarifa para el destino correspondiente, en función de las horas del retraso para concretar el traslado del pasajero.

En Europa existe legislación referente a la denegación de embarque desde 1991 de acuerdo con el Reglamento (CE) 295/91. Esta legislación se elaboró específicamente para combatir el problema de la sobreventa deliberado por parte de las compañías aéreas.

El año 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea emitieron el Reglamento (CE) número 261/2004,¹⁰ por el que fija normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o retraso de los vuelos.

De acuerdo a las normas del citado reglamento, cuando un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo prevea que tendrá que denegar el embarque, éste deberá:¹¹

- Solicitar que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinados beneficios;
- Sólo si el número de voluntarios no es suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el transportista puede denegar el embarque a los pasajeros contra su voluntad de éstos.

En caso de denegar el embarque, contra la voluntad de los pasajeros, el pasajero tiene derecho al pago de compensaciones económicas, reembolso o traslado, y la atención de necesidades.

Las compensaciones económicas se determinan en función de la distancia y los montos oscilan entre los 250 y 600 euros, es decir entre 4,942 y 11,862 pesos mexicanos, considerando que el tipo de cambio del 01 de abril de 2016, estableció en 19.77.¹²

La denegación de embarque por *overbooking* o sobreventa genera, además de la compensación descrita, otorga el derecho a los pasajeros a optar por el reembolso del costo íntegro del billete o la conducción hasta el destino final, siempre que la diferencia en la hora de llegada respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado no supere las cuatro horas. Si la compañía propone un vuelo alternativo bajo este supuesto, la compensación puede verse reducida a la mitad.

Si la demora es superior a las cinco horas, se equipara a una cancelación. En estos casos, puede que tu viaje ya no tenga sentido, así la normativa te brinda la posibilidad de renunciar al viaje. “Estas situaciones dan derecho a la devolución del precio del billete, más la compensación”.

Finalmente mencionaré que de acuerdo con el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en el pasado periodo vacaciones de semana santa y pascua, cerca de 5 mil personas fueron afectadas por sobreventa de boletos de avión .¹³

A partir de la regulación en Estados Unidos, la Comunidad Europea, así como la realidad y la forma en la que se presta el servicio en nuestro país, se formulan las siguientes modificaciones a la Ley de Aviación Civil:

Modificación a los artículos 50 y 51.

La modificación a estos artículos tiene que ver con la necesidad de otorgar certeza tanto a los pasajeros como a las aerolíneas del tiempo máximo en el que se puede documentar o confirmar la presencia en el aeropuerto y por otra parte, garantizarle a las aerolíneas el momento en el que podrán disponer de aquellos asientos que no fueron confirmados y permitirle el embarque a aquellas personas que adquirieron boletos bajo la denominación de *overbooking* o sobreventa.

Se considera conveniente que en el Reglamento de la Ley la SCT determine el tiempo máximos en el que será válida la documentación del equipaje, así como la hora en la que se permitirá el ingreso a la sala para abordar cuando lleven consigo sólo su boleto de avión. La Secretaría deberá tomar en cuenta la accesibilidad al aeropuerto, traslados internos, tiempos de registro y de embarque a la aeronave, para que se definan estos tiempos.

Modificación al artículo 52.

La afectación más significativa en el servicio aéreo es la cancelación del vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario y por esa razón se considera necesario la reforma a este artículo con la finalidad de que se precisen las obligaciones de las aerolíneas. Si consideramos que la cancelación representa para el usuario la imposibilidad de iniciar un periodo vacacional o asistir a citas, eventos, conferencias, foros o perder conexiones con otros medios de comunicación, así como la aplicación de penalizaciones en reservaciones, se considera razonable aplicar una penalización acorde a los gastos y molestias que tienen que afrontar aquellas personas a las que se les informa que su vuelo no saldrá.

Para Acción Nacional, ya no es suficiente una disculpa por parte de las aerolíneas y la promesa de asignar un lugar en el siguiente vuelo disponible. Es responsabilidad de las aerolíneas contar con la disponibilidad de aeronaves suficientes para afrontar la demanda y las rutas asignadas. No debemos permitir que las empresas sigan cancelando vuelos, como mecanismo recurrente para ahorrarse costos porque los vuelos no se vendieron en su totalidad o porque el avión se empleó en una ruta que generaba mayor ingreso.

Debemos anteponer los derechos de los usuarios por encima de cualquier cosa, en consecuencia y tomando de referencia la regulación de otras naciones se considera conveniente que los concesionarios o permisionarios, además de reintegrar el precio del boleto o la parte proporcional del viaje, deberán cubrir una indemnización del 100 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Lo que queremos provocar con esta reforma, es que las aerolíneas cumplan con la obligación de tener vuelos disponibles para todos sus viajes y generar un círculo virtuoso en donde cada año se reduzca el número de cancelaciones, se mejore el servicio y que los usuarios sean los más beneficiados.

Si alguna empresa no le conviene viajar determinadas rutas en ciertos horarios, seguramente habrá otros competidores que sí deseen volar y ofrecerle sus servicios a la gente que requiere llegar en tiempo y forma a su destino.

Que no se pretenda alarmar o persuadir a la sociedad que de aplicación de esta medida se incrementará el costo de los boletos de avión, porque no hay ninguna razón que justifique la posibilidad de algún incremento. Lo único que se está pidiendo es que las aerolíneas planifiquen y replanteen qué rutas y qué horarios desean cubrir, para que ellas mismas evalúen si les conviene o no indemnizar a los pasajeros de los vuelos que deseen cancelar.

Adición del artículo 52 Bis.

Se mantiene la posibilidad de que las líneas aéreas expidan boletos bajo el concepto de *overbooking* o sobreventa, destacando que la nueva regulación otorga certeza absoluta tanto a los pasajeros que compran este tipo de boletos, como a los que decidan ceder su asiento, en cuanto a los derechos y restricciones de esta modalidad.

Las modificaciones a los artículos 50 y 51 permitirán que las aerolíneas dispongan eficientemente de los lugares que no fueron confirmados y facilitarles el ingreso a los pasajeros que compraron boletos bajo la denominación de *overbooking* o sobreventa. A su vez, se admite la negociación con los pasajeros para que cedan su asiento a cambio de diversos beneficios y se establece en ley que estos pasajeros deberán ser indemnizados al menos con el 20% del precio del boleto. En cuanto a los pasajeros que decidan comprar boletos de sobreventa se garantiza la

corresponsabilidad de las aerolíneas y se precisa que sólo tendrán derecho a ser considerados en el siguiente vuelo disponible, sin ningún tipo de beneficio adicional.

La adición de este artículo busca eliminar sorpresas para aquellos pasajeros que adquirieron un asiento de acuerdo a la capacidad de la aeronave, para que se les respete su prioridad en el embarque y por otra parte se obliga a las aerolíneas a hacer pública la venta de boletos *overbooking* o de sobreventa, para que aquellos usuarios que tienen la urgencia de trasladarse a otro destino, conozcan su turno en la lista de espera para poder abordar en caso de que no se confirme la presencia de algún o algunos pasajeros.

Adición de los artículos 52 Ter y 52 Quáter

Se considera necesario establecer obligaciones respecto a las anticipaciones o demoras de los vuelos, por lo que se propone la adición de 2 artículos que regulen esta situación. En algunas ocasiones los pasajeros tienen ciertas actividades agendadas previas a su vuelo, por lo que la anticipación también debe ser considerada como una afectación en caso de que se pierda el vuelo o se niegue su embarque.

Por otra parte y de acuerdo con datos de la Dirección General de Aeronáutica Civil, las demoras imputables a aerolíneas pasaron de ser el 15% de sus operaciones en 2014 en la terminal aérea de la capital, a 18% en 2015. La administración del aeropuerto considera que una operación está fuera del horario asignado, si la operación se realizó antes o después de los 15 minutos del horario programado.¹⁴

- El rendimiento que más empeoró fue el de Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters), al pasar de 10 por ciento en 2014, a 20 por ciento de sus 5 mil 267 operaciones en 2015.
- Le siguió Volaris, pues en 2014, el 17 por ciento de sus operaciones resultaban en demoras imputables a la aerolínea, pero para 2015, de sus 35 mil 762 movimientos, el 21 por ciento fueron retrasos atribuibles a la firma.
- En tercer lugar se ubicó Interjet; pues en 2014, el 9 por ciento de sus demoras eran imputables a la empresa, pero para 2015, de sus 80 mil 383 operaciones, el 15 por ciento le fueron atribuibles.
- Aeroméxico Connect empeoró su registro 3 puntos porcentuales en 2015, al tener el 17 por ciento de sus 98 mil 437 operaciones con demoras, mientras que el registro de Aeroméxico empeoró un punto porcentual, a 11 por ciento de sus 77 mil 574 operaciones.

Debemos ser muy pulcros con la puntualidad y con los beneficios que deben recibir los pasajeros si se juega con su tiempo. En ocasiones llegar a un destino con retraso de 3 o 4 horas representa el mismo costo que la afectación por la cancelación del vuelo y posiblemente tu viaje ya no tenga sentido. Por esta razón, se considera conveniente implementar un mecanismo de compensación para que los pasajeros reciban una bonificación por el tiempo que tarde el vuelo en despegar.

2) Reforma a la Ley de Aeropuertos

De acuerdo a la Ley de Aeropuertos, el **Administrador aeroportuario** es la persona física designada por el concesionario o permisionario de un aeródromo civil, que tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del mismo.

Por su parte el artículo 63 de dicha Ley establece que:

Artículo 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios

equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.¹⁵

Alfonso Sarabia de la Garza, es actualmente el Director General de la empresa denominada Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (AICM), y **Administrador Aeroportuario** del Aeropuerto Internacional Benito Juárez Ciudad de México, de acuerdo a la publicación del 24 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)¹⁶ y el portal electrónico de la SCT.¹⁷

Ahora bien, el análisis realizado por la Autoridad Investigadora de la Cofece 2015-2016, respecto al mercado de los servicios de Transporte Aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue,¹⁸ arrojó información relevante del funcionamiento del aeropuerto y sobre todo respecto al desempeño del Administrador Aeroportuario, por lo que a continuación haré referencia a lo más sobresaliente de dicha investigación:

- Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del Aeropuerto.
- Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas.
- **Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue.**
- En relación al control del Insumo Esencial, al AICM le corresponde de manera exclusiva la administración del Aeropuerto y la prestación de los servicios aeroportuarios. El AICM es el único Agente Económico que controla el Insumo Esencial y que puede dar acceso a la infraestructura del Aeropuerto, así como prestar los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control de plataformas en el Aeropuerto.

La investigación de la Autoridad Investigadora de la Cofece identificó que **existen Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**, y únicamente reportando a la Comandancia General del Aeropuerto. **Durante la temporada de verano 2014, se efectuaron 563 vuelos sin un horario de aterrizaje y despegue asignado**; el 41% se trató de una operación de despegue, mientras que el restante 59% correspondió a aterrizajes. La operación de este tipo de vuelos dificultó y retrasó la operación del resto de los Transportistas Aéreos.

Procedimiento para la cancelación de slots

Una vez que las aerolíneas cumplieron con los requisitos y adquirieron los slots para realizar sus operaciones, existen dos momentos para que los Transportistas Aéreos cancelen horarios de aterrizaje y despegue. **Primero**, durante la etapa previa a la asignación de “Horarios de Largo Plazo”, donde los Transportistas Aéreos deben devolver horarios de aterrizaje y despegue que no les será viable operar durante la temporada. **Segundo**, una vez iniciada la temporada, es decir, en la operación diaria.

La Cofece identificó que este tipo de cancelaciones dificulta que otros Transportistas Aéreos estén en posibilidad de aprovechar los horarios de aterrizaje y despegue liberados por otras aerolíneas, toda vez que los slots pueden ser cancelados el mismo día en que se iban a operar y, por lo tanto, los demás Transportistas Aéreos están imposibilitados para planear y comercializar vuelos.

Lo anterior, ocasiona que estos horarios de aterrizaje y despegue no sean aprovechados por un potencial competidor. En este orden de ideas, el actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue inhibe las condiciones de competencia en un mercado en donde existen restricciones de acceso (saturación de capacidad de campo aéreo en este caso).

La Cofece identificó que las cancelaciones se pueden efectuar hasta una hora antes de iniciar la operación del vuelo y esto significa que un Transportista aéreo puede retener hasta el último momento un horario que no pretenda operar, sin que otra aerolínea pueda solicitarlo.

Además y lo que resulta lo más alarmante de esta situación, es que esta práctica no condiciona en ningún momento el retiro de prioridad en su asignación para la próxima temporada, ya que el procedimiento de cancelación prevé que, siempre y cuando se cancele un horario de aterrizaje y despegue en tiempo y forma, dicho horario **se calificará como operado** para fines de mantener el Criterio de Prioridad de asignación para la próxima temporada equivalente.

Adicionalmente, las aerolíneas pueden ceder o intercambiar con otros Transportistas Aéreos los horarios de aterrizaje y despegue, lo que debe preocuparnos sobremanera si tenemos claro que es un mercado altamente concentrado y del total de vuelos operados en 2014 Aeroméxico operó el 46% y Volaris el 20.4%.

Consecuencias de la falta de competencia

Un dato sumamente revelador es que en condiciones de saturación, el **Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios** de aterrizaje y despegue cuando los Transportistas Aéreos, por causas imputables a ellos, tales como no operar los horarios de aterrizaje y despegue asignados en una proporción igual o mayor al 85% u observen demoras en un 15%.¹⁹

Sin embargo, **la Cofece concluyó que no se tiene registro de que se hayan retirado horarios por esta causa**, incluso el AICM señaló que en el Aeropuerto “no se han efectuado subastas de horarios de aterrizaje y despegue (retirados)”. **Por lo tanto, ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el Aeropuerto.**

Lo anterior, pese a que durante 2014, los Transportistas Aéreos no utilizaron, en promedio, el 37% del total de horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó bajo el Criterio de Prioridad (“Horarios de Largo Plazo”). Y Bajo este concepto, Magnicharters y VivaAerobus, no operaron el 58% y 41% respectivamente, de los horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó. En un caso similar, Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos para un 39% y Volaris e Interjet no utilizados, 16% y 29%, respectivamente.

Resalta que Grupo Aeroméxico, siendo el Transportista Aéreo que ostenta el mayor número de horarios de aterrizaje y despegue en el Aeropuerto, operó el 40% de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos. En un caso similar se ubica a Interjet, Volaris, VivaAerobus y Aeromar, con porcentajes de 34%, 32%, 47% y 37% respectivamente. Lo anterior, confirma el señalamiento de la Cofece respecto a que el Administrador Aeroportuario no ha cumplido con su función respecto a la administración eficiente de la asignación de slots.

En relación a este tema, la OCDE ha mencionado que *“en cuanto a la transportación aérea, el acceso equitativo a los slots de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a su máxima capacidad, será fundamental para garantizar una competencia abierta. Actualmente, la asignación de dichos slots no es transparente y se basa en gran medida en el mantenimiento de derechos adquiridos; además, es controlada por un comité en el cual sólo están representados los grandes actores”*.²⁰

Es importante mencionar que también la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) ha mostrado su preocupación sobre la saturación del aeropuerto y la necesidad de una gestión eficaz de slots para maximizar la capacidad limitada y aumentar los beneficios económicos y sociales, derivado de que el AICM es considerado como un aeropuerto de nivel 3. En virtud de ello, la Asociación firmo un Memorando con la SCT para asesorar a la Dependencia a fin de garantizar la optimización de la asignación de franjas horarias en el aeropuerto y la aplicación de mejores prácticas globales de conformidad con las Directrices Mundiales de Slots (WSG, Worldwide Slot Guidelines).²¹

Para el Partido Acción Nacional, resulta fundamental que la SCT, como responsable del sector, investigue e informe a esta Cámara de Diputados, respecto al señalamiento de la Cofece de la **existencia de Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**. Se requiere que la Secretaria explique con toda puntualidad por qué no ha hecho nada para frenar este tipo de operaciones.

Asimismo, sirva esta intervención para solicitar una investigación al Administrador Aeroportuario para que se revisen los criterios con los que se opera el AICM y que se informe por qué no se han retirado horarios de aterrizaje y despegue si la investigación de la Cofece señala que las aerolíneas no han cumplido con la puntualidad correspondiente.

Para **Acción Nacional** es momento de actuar, se ha dicho hasta el cansancio que no existen condiciones de competencia en el AICM, los análisis y opiniones coinciden que el mercado se encuentra concentrado y se ha comprobado que en algunas rutas se paga hasta un 30% adicional porque no existe competencia o mejor dicho, porque no se permite la competencia.

Dejar que las cosas sigan igual, podría convertirnos en cómplices y después de escuchar estos datos y conocer los resultados de la investigación de la Cofece, también nos haría responsables de que los mexicanos no tengan acceso a un servicio de clase mundial.

Para el **Partido Acción Nacional**, es necesaria la reforma a la Ley de Aeropuertos con la finalidad de ajustar o rediseñar las reglas con las que se asignan los horarios de aterrizaje y despegue para que más empresas ofrezcan sus servicios y para que la competencia nos beneficie a todos.

Modificación a los artículos 6, 62 y 63

Las modificaciones propuestas a estos artículos tienen como objetivo transparentar y monitorear los procedimientos relacionados con la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue. Por otro lado, se considera fundamental que se hagan públicos los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado y se aplique las sanciones o la reasignación de slots a quienes verdaderamente harán uso de ellos. Asimismo, se propone un monitoreo bienal de la Cofece para que se garanticen condiciones de competencia y libre concurrencia.

A todos nos conviene que el Congreso cuente con la opinión permanente de la Cofece, porque se convertirá en el mejor incentivo para que se cumpla la ley y se garantice que el órgano regulador más importante en esta materia sugiera las mejores prácticas internacionales que nos permitan avanzar en materia de competitividad y mayores beneficios para los usuarios de este transporte.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero . Se reforman los artículos 50, 51 y 52 y se adicionan los artículos 52 Bis, 52 Ter y 52 Quáter, todos ellos de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 50. En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros:

- a) **Deberán documentar o registrar su presencia en el aeropuerto, en los términos en que lo establezca el reglamento, tomando en cuenta las características físicas del aeropuerto.**
- b) **Tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje.**

Artículo 51. Para los servicios de transporte aéreo internacional:

- a) **Los pasajeros deberán presentarse dos horas y media previa a la salida del vuelo, cuando se documente equipaje y 2 horas sin él.**
- b) **El contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los límites de peso, volumen o número de piezas se sujetará a lo dispuesto en los tratados y en esta Ley.**

Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.

Artículo 52. Cuando se cancele el vuelo por causas imputables al 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 respectivo, sin cargo alguno.

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 **100 por ciento** del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje y **en el caso de la fracción II la indemnización no será menor al 50 por ciento del precio del boleto o billete o de la parte no realizada del viaje.**

Artículo 52 Bis. Cuando se expidan boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, se hará del conocimiento de los pasajeros que adquieran dichos boletos y se deberá precisar el orden de prelación en que se expidan, con la finalidad de que ingresen a la aeronave en el mismo orden.

El concesionario o permisionario podrá hacer uso de los asientos que no hayan sido confirmados en los términos del inciso a) de los artículos 50 y 51 y en su caso, podrá solicitar voluntarios que renuncien a su asiento a cambio de algunos beneficios.

El pasajero que acepte ceder su asiento tendrá derecho a los beneficios de las fracciones II y III del artículo 52 y a una indemnización que no será inferior al 20 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Los pasajeros que hayan adquirido boletos relativos al exceso a la capacidad disponible de la aeronave, sólo tendrán derecho a que se les reintegre el precio del boleto o que se les reasigne en el primer vuelo disponible, sin cargo alguno.

Artículo 52 Ter. Anticipar la hora de salida de cualquier vuelo obliga al concesionario o permisionario, a cumplir con lo establecido en las fracción I a III del artículo 52.

Los pasajeros que no acepten la modificación del horario de salida o que se les niegue el embarque por esta razón, tendrán derecho a los beneficios de las fracciones I a III del artículo 52 y a una indemnización que no podrá ser inferior al 100 por ciento del valor de boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Artículo 52 Quáter. Cuando el retraso de la hora de salida del vuelo estipulado en el contrato, sea por causas imputables al concesionario o permisionario, se otorgará una indemnización al pasajero de acuerdo a lo siguiente:

- a) 20 por ciento por retrasos hasta por 2 horas.**
- b) 50 por ciento por retrasos hasta por 4 horas.**
- c) Retrasos de más de 5 horas reciben todos los beneficios del artículo 52.**

Artículo Segundo. Se reforman la fracción IV del artículo 6 y el primer párrafo del artículo 63; se adicionan las fracciones X a la XIII al artículo 62 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 63, todos ellos de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 6. La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:

I. a III. ...

IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue, las prioridades de turno de las aeronaves y **los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado ;**

Artículo 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. a IX. ...

X. La transparencia, el monitoreo y control de los procedimientos relacionados con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue.

XI. Monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue asignados con el fin de obtener un registro de la conducta de los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo, a través del tiempo.

XII. Procedimientos para la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue.

XIII. Criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado.

...

...

Artículo 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, **a partir de las recomendaciones** del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 62 de esta Ley.

Respecto del aeródromo que la Secretaría resuelva que se encuentra en condiciones de saturación, la Comisión Federal de Competencia opinará en forma bienal del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica e informará a la Secretaría y al Congreso de la Unión los resultados de su análisis.

Transitorios

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

Notas

1 http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58090/Informe_Sobre_Acciones_Relevantes_de_la_SCT.pdf

2 De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) México ocupa la posición 64 en infraestructura de transporte aéreo en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial y el último en logística comercial entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Y resalta que la calidad de los servicios de la terminal del AICM se ha agudizado. Tan sólo entre 2009 y 2010, la terminal capitalina pasó del sitio 124 al 138 en el ranking de SKYTRAX, Compañía auditora que analiza la calidad de aerolíneas y aeropuertos de todo el mundo, en evaluación de procesos como tiempos de espera, migración, seguridad, instalaciones, entre otros.

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/03/7/aerolineas-ganan-mas-en-2015-pero-usuarios-pierden>

4 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382063&fecha=16/02/2015

5 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016

6 Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del Aeropuerto. Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas. Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue

7 Magnicharters y Vivaaerobus, no los utilizaron en un 58% y 41%, respectivamente. Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos en un 39%. Volaris e Interjet no utilizados el 16% y 29%, respectivamente.

8 <http://a21.com.mx/aeropuertos/2015/11/06/atribuyen-retrasos-en-aicm-ineficiencia-por-parte-de-autoridades>

9 Disponible en: <http://bcn.cl/1npqm> (Octubre, 2014)

10 Disponible en: <http://bcn.cl/1nmya> (Octubre, 2014)

11 Artículo 4º Reglamento (CE) no 261/2004.

12 <http://www.banxico.org.mx/dyn/portal-mercado-cambiarior/index.html>

13 <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/247386/sobreventa-de-vuelos-queja-mas-recurrente-en-semana-santa-profeco>

<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aerolineas-pagan-69-mas-por-reclamos-en-semana-santa-profeco.html>

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/29/registran-volaris-y-vivaerobus-la-mayor-sobreventa-de-vuelos-6855.html>

14 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empeora-impuntualidad-de-aerolineas-mexicanas-en-el-aicm.html>

15 Artículo 61. En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

Dicho comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto.

Artículo 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto.

16 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5330784&fecha=24/01/2014

17 <http://www.gob.mx/sct/estructuras/alfonso-sarabia-de-la-garza>

18 La Cofece publicó el pasado 29 de febrero, el Extracto del Dictamen preliminar del expediente IEBC-001-2015

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016

19 Ley de Aeropuertos

Artículo 99. En el supuesto de que la Secretaría resuelva que un aeródromo se encuentra en condiciones de saturación en campo aéreo en horarios específicos, el administrador aeroportuario, a partir de que surta efectos dicha resolución, asignará los horarios de aterrizaje y despegue aplicando, en lo conducente, las bases señaladas en los artículos 95 y 96 anteriores y las que a continuación se indican:

I. Durante los primeros cuatro años, la asignación de horarios de despegue y aterrizaje se realizará de acuerdo a lo siguiente:

a) El administrador aeroportuario deberá retirar a los transportistas aéreos los horarios de aterrizaje o despegue que durante el año anterior, por causas imputables a ellos, no hubieran utilizado en una proporción igual o mayor al 85% o hubieren tenido demoras en un 15% o más;

20 Getting it Right, una Agenda Estratégica para las Reformas en México. OCDE 2012. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>

21 Un aeropuerto de nivel 3 presenta las siguientes condiciones:

a) La demanda de infraestructura aeroportuaria supera considerablemente la capacidad del aeropuerto durante el periodo en cuestión.

b) La expansión de la infraestructura aeroportuaria para satisfacer la demanda no es viable a corto plazo.

c) Los intentos por resolver el problema a través de ajustes voluntarios en la programación han fallado o no son efectivos y

d) Como resultado, se requiere un procedimiento de asignación, por lo que todas las compañías aéreas y los operadores de aeronaves deben de tener un slot asignado por un coordinador para poder aterrizar despegar del aeropuerto durante los periodos en que tiene lugar la asignación de slots.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de abril de 2016.

Diputados: Ulises Ramírez Núñez, Miguel Ángel Salim Alle (rúbricas)

S I L