

LA QUE SUSCRIBE, JOANNA ALEJANDRA FELIPE TORRES, DIPUTADA INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DE LA LXV LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 6, NUMERAL 1, FRACCIÓN I; 76, NUMERAL 1; 77, NUMERAL 1 Y 78 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SOMETO A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DE ESTA SOBERANÍA LA PRESENTE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL EN MATERIA DE SOBREVENTA DE PASAJES AÉREOS EN LA AVIACIÓN COMERCIAL, AL TENOR DE LA SIGUIENTE:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sobreventa de pasajes aéreos, también llamada *overbooking*¹, tiene sus primeras referencias en los Estados Unidos de América aproximadamente a mitad del siglo pasado. En 1961 la Junta de Aeronáutica Civil (CAB, por sus siglas en inglés²) presentó un reporte que afirmó que 1 de cada 10 pasajeros no se presentaba a su reservación. Sin embargo, existen evidencias previas de que las aerolíneas norteamericanas realizaban sobreventa de manera generalizada sin el conocimiento de las personas pasajeras. Este dato sirvió de justificación para la imposición de multas del 50% del costo del billete del vuelo para las personas pasajeras que no se presentaran al embarque, con el argumento de que las aerolíneas sufrían problemas económicos graves por este fenómeno. Asimismo, se creó la obligación de indemnización del 50% del precio del boleto a las personas a quienes se les negara el embarque por motivos de sobreventa³. No obstante, pese a la imposición de estas sanciones, dicha práctica no fue prohibida y, aun cuando expresamente no estaba permitida, continuó aplicándose.

Para 1963 la multa impuesta a los pasajeros desapareció por considerarse desproporcionada. En 1965 y 1966 el CAB obtuvo información relativa a que el porcentaje de pasajeros a quienes les era negado el embarque fue del 7.69%, y concluyeron que las compañías aéreas comerciales no realizaban esta práctica de

¹ Legal Information Institute, Cornell Law School. Public disclosure of deliberate overbooking and boarding procedures. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/14/250.11#> Consultado el 17 de noviembre de 2022.

² Civil Aeronautics Board.

³ María Isabel Jurado Molina, David Canca Ortíz. Una Introducción al Problema del Overbooking en el Transporte Aéreo. Disponible en: https://biblus.us.es/bibing/proyectos/abreproy/60115/fichero/CAPITULO_2.pdf Consultado el 16 de noviembre de 2022.

forma descontrolada. Por ello, el organismo autorizó de manera oficial la sobreventa para que se realizara de forma controlada, aunque nunca estableció de manera clara los mecanismos para su ejercicio. Uno de los aspectos que resaltó, fue que la sobreventa controlada servía como *“interés al público por acomodar más pasajeros”*. Una vez autorizado, se aumentó la multa o compensación económica por denegación al embarque del pasajero con hasta el 100% del costo del boleto.⁴

El Departamento del Transporte (DOT, por sus siglas en inglés) se mantuvo vigilante en el control de la práctica refiriendo que el porcentaje de denegación de embarque se mantenía entre 0.5 a 1.5 por ciento por cada 10,000 pasajeros de forma involuntaria (que no estaban de acuerdo en la denegación) y entre 15 a 20 por cada 10,000 de forma voluntaria.

Los usuarios desconocían esta práctica deliberada. Sin embargo, en 1972 un consumidor presentó un juicio contra una compañía aérea, cuya resolución, a favor del consumidor, produjo que en 1974 se propusiera como solución que las aerolíneas cobraran por las reservas, teniendo éstas un valor económico y el *overbooking*, y de acuerdo con cambios establecidos por el Departamento de Transporte (DOT), éstos debían ser notificados por las compañías en todos los boletos vendidos; requerimientos que en Estados Unidos de América permanecen hasta la actualidad, extendiéndose esta práctica a nivel global.

En México, la sobreventa no está regulada, pero está referida como una situación de los pasajes aéreos comerciales en los artículos 52, 52 bis y 53 de la **Ley de Aviación Civil**. Los artículos referidos establecen obligaciones de indemnización y condiciones de sustitución a selección de la persona usuaria, a saber:

- Reintegración del precio del boleto en la proporción de la parte no realizada del viaje.
- Ofrecer por todos los medios transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcional mínimo y sin cargo, servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de acuerdo al tiempo de espera, alojamiento en hotel y en su caso, transporte terrestre.
- Transportar en fecha posterior que convenga al pasajero hacia el destino que se le negó el embarque.

⁴ Andrea Alvarado, Marcelo Cerna y Sebastian Spolmann. (2009). Impacto en la industria aeronáutica por el pago de indemnizaciones o multas por denegación de embarque, atrasos y cancelaciones de vuelos. Disponible en: <http://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-004-IMPACTO-EN-LA-INDUSTRIA-AERON%C3%81UTICA-POR-PAGO-DE-INDEMNIZACIONES-2009.pdf> Consultado el 21 de noviembre de 2022.

- Reintegrar, sólo que no exista un medio sustituto en el primer vuelo disponible, indemnización del 25% del costo del boleto.

Sin embargo, la **Ley de Aviación Civil** no establece disposiciones que regulen al menos un umbral de sobreventa a través de algún porcentaje máximo para cada vuelo. La **Ley Federal de Protección al Consumidor** establece en el artículo 65 TER que los derechos de los pasajeros de la aviación civil se encuentran establecidos en la **Ley de Aviación Civil**, pero no ofrece mayores certezas en los escenarios de sobreventa; únicamente obliga a los concesionarios o permisionarios a informar los términos y condiciones del servicio y a poner a disposición las políticas de compensación y derechos en sus sitios de internet:

ARTÍCULO 65 Ter 1.- Las disposiciones relativas a derechos de los pasajeros contenidas en la Ley de Aviación Civil, son de obligatorio cumplimiento por parte de los concesionarios o permisionarios, así como de su personal y de las agencias de viaje a cargo de las ventas de pasajes, reservas y chequeo en mostradores.

*Los permisionarios y concesionarios, en su calidad de proveedores, **deberán informar a los consumidores, al momento de la compra del boleto y en los módulos de atención al pasajero, acerca de los términos y condiciones del servicio contratado, las políticas de compensación, así como el listado de los derechos de los pasajeros contenidos en la Ley de Aviación Civil, debiendo tener dicho listado en los puntos de atención, en los mostradores, en las centrales de reserva; así como también, a bordo de las aeronaves un ejemplar en el bolsillo de cada una de las sillas de pasajeros, o en su defecto incluir información suficiente sobre sus derechos en medios impresos con que cuenten abordo.***

*De la misma manera, **el concesionario o permisionario deberá publicar los derechos de los pasajeros de forma constante en la página de Internet del concesionario o permisionario, y la agencia de viajes, a través de un vínculo, enlace o ventana especial principal.***

Por tanto, las compañías que prestan servicios de vuelos comerciales determinan el porcentaje de sobreventa de cada vuelo sin mediar especificación legal alguna que establezca un porcentaje, una revisión por parte de las autoridades que permita conocer la magnitud del fenómeno, o que ofrezca certeza a las personas usuarias de servicios aeronáuticos respecto a la regulación de dicha práctica.

Los contratos de compra-venta de boletos de vuelos comerciales por parte de las compañías que operan en México, no sólo evitan especificar el porcentaje de

sobreventa de boletos, sino que hacen público que es una práctica común de las aerolíneas. Como ejemplo, el contrato expedido por Volaris⁵, que se limita a referir la legislación aplicable, cuando la falta de regulación es manifiesta; otro ejemplo es el numeral 7.1 de la Cláusula Séptima del Contrato de Transporte publicado por Aeroméxico⁶, en el que remiten a los mismos supuestos del artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, sin mayor responsabilidad para las aerolíneas; por lo que se aprecia un amplio margen de discrecionalidad en su actuación, donde los mayores beneficios son para éstas, en perjuicio de los derechos y la certeza jurídica de las personas usuarias.

De tal forma, es posible concluir que la práctica de *overbooking* no se encuentra regulada en México por ninguna autoridad, ley o norma mediante la cual se establezcan disposiciones legales a cumplir y son las compañías de transporte aéreo las que determinan la cantidad de boletos de sobreventa que expiden, sin tener la obligación de informar tanto a las personas usuarias como a la autoridad el porcentaje del total de capacidad de pasajeros que se sobrevende en cada vuelo. Lo que evidencia la falta de control que tiene la autoridad aeronáutica civil y la ausencia de certeza para las personas usuarias de las posibilidades que tienen al ser afectadas por esta práctica.

Si bien las aerolíneas están obligadas a indemnizar y a ofrecer un espacio en el vuelo más próximo, comunicación con el destino, alimentación, hospedaje y, en su caso, transporte terrestre; la legislación sólo contempla medidas de mitigación y no de prevención a afectaciones a las y los consumidores, por lo que estas acciones deben reducirse al máximo, debiendo ser reguladas de manera tácita por la Ley de Aviación Civil. La autoridad aeronáutica debe tener acceso a toda la información que impacte a las y los usuarios de estos servicios para que éstas tengan la certeza de que las autoridades están velando por sus derechos y evitando afectaciones a los servicios por los que han pagado de manera anticipada.

En este sentido, y para reforzar lo fundamentado y motivado, se presenta la siguiente **propuesta de reforma y adiciones a los artículos 52 y 53 de la Ley de Aviación Civil:**

Ley de Aviación Civil

⁵ Volaris (s.f.). Términos y Condiciones Servicio de Transporte Aéreo de Pasajeros. Disponible en: <https://cms.volaris.com/globalassets/pdfs/esp/terminos-y-condiciones-servicio-de-transporte-aereo-de-pasajeros---q6.pdf>. Consultado el 18 de noviembre de 2022.

⁶ Aeromexico (s.f.). Contrato de Transporte. Disponible en: <https://aeromexico.com/es-es/informacion-legal> Consultado el 18 de noviembre de 2022.

Texto Vigente	Propuesta
<p>Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave y se tenga por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 52. Los transportistas aéreos no podrán expedir boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, en un porcentaje mayor al cinco por ciento de dicha capacidad. En el caso de que se deniegue el embarque por esta causa, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>Los transportistas aéreos están obligados a informar a las personas pasajeras, de manera previa, las disposiciones aplicables en los casos de denegación del embarque por la expedición boletos en exceso de hasta el cinco por ciento de la capacidad disponible de la aeronave.</p> <p>Asimismo, a través del manifiesto de salida, deberán reportar a los concesionarios o permisionarios de los aeródromos civiles, la relación de expedición de boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave.</p>
<p>Artículo 53. Los pasajeros no tendrán los derechos a que se refiere el artículo</p>	<p>Artículo 53. Los pasajeros no tendrán los derechos a que se refiere el artículo</p>

anterior cuando el transporte lo hagan a título gratuito, con tarifas reducidas que no estén disponibles al público, o cuando no se presenten o lo hicieren fuera del tiempo fijado para documentar el embarque.	anterior cuando el transporte lo hagan a título gratuito, con tarifas reducidas que no estén disponibles al público, o cuando no se presenten o lo hicieren fuera del tiempo fijado para documentar el embarque.
--	---

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita, diputada federal integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, someto al Pleno de esta Asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 52 y 53 de la Ley de Aviación Civil en materia de sobreventa de boletos en vuelos comerciales.

Único. Se reforman los artículos 52 y 53 de la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

Artículo 52. Los transportistas aéreos no podrán expedir boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, en un porcentaje mayor al cinco por ciento de dicha capacidad. En el caso de que se deniegue el embarque por esta causa, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

I. ...

II. ...

III. ...

...

Los transportistas aéreos están obligados a informar a las personas pasajeras, de manera previa, las disposiciones aplicables en los casos de denegación del embarque por la expedición boletos en exceso de hasta el cinco por ciento de la capacidad disponible de la aeronave.

Asimismo, a través del manifiesto de salida, deberán reportar a los concesionarios o permisionarios de los aeródromos civiles, la relación de expedición de boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave.

Artículo 53. Los pasajeros no tendrán los derechos a que se refiere el artículo anterior cuando no se presenten o lo hicieren fuera del tiempo fijado para documentar el embarque.

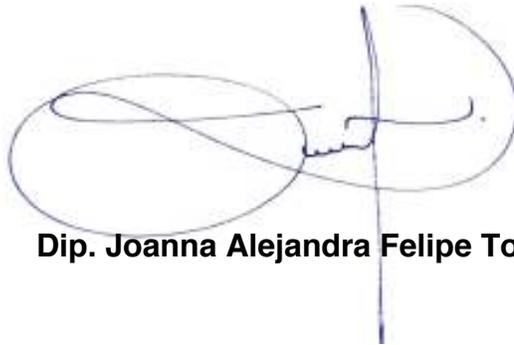
TRANSITORIOS

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

Artículo Segundo. La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes supervisará que los concesionarios o permisionarios de aeródromos civiles y los transportistas aéreos realicen los ajustes jurídicos y materiales necesarios para dar cabal cumplimiento a estas disposiciones, en un plazo máximo de sesenta días naturales.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 02 de febrero de 2023.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a vertical line extending downwards on the right, with some smaller strokes in between.

Dip. Joanna Alejandra Felipe Torres

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Angel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>