

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

**QUEJOSA Y RECURRENTE: TRANS
AMERICAN AIRLINES, SOCIEDAD
ANÓNIMA**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ
COLABORÓ: ILEANA HERNÁNDEZ CASTAÑEDA**

Vo.Bo.

Ministro:

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Demanda de amparo. Trans American Airlines, sociedad anónima, por conducto de su representante legal Natalia Carolina del Ángel Negrete, promovió demanda de amparo mediante escrito recibido el siete de agosto de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en la que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes.¹

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES

Como autoridades ordenadoras:

- A. H. Congreso de la Unión: (...)***
- B. H. Presidente de la República: (...)***
- C. H. Secretario de Gobernación: (...)***
- D. H. Director del Diario Oficial de la Federación: (...)***

Como autoridades ejecutoras:

- A. H. Secretario de Comunicaciones y Transportes: (...)***

¹ Páginas 2 a 49 del expediente de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

B. H. Director General de Aeronáutica Civil: (...)

C. H. Procurador Federal del Consumidor: (...)

IV. ACTOS RECLAMADOS

Como autoridades ordenadoras:

A. H. Congreso de la Unión: Reclamo la aprobación y expedición del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, de fecha 27 de abril de 2017, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

B. H. Presidente de la República: Reclamo la promulgación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, de fecha 27 de abril de 2017, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

C. H. Secretario de Gobernación: Reclamo el refrendo o rúbrica respecto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, de fecha 27 de abril de 2017, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

D. H. Director del Diario Oficial de la Federación: Reclamo la publicación en dicho medio de difusión oficial del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, de fecha 27 de abril de 2017, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

Como autoridades ejecutoras:

A. H. Secretario de Comunicaciones y Transportes: Reclamo todos y cada uno de los actos realizados con la finalidad de ejecutar el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

B. H. Director General de Aeronáutica Civil: Reclamo todos y cada uno de los actos realizados con la finalidad de ejecutar el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

C. H. Procurador Federal del Consumidor: Reclamo todos y cada uno de los actos realizados con la finalidad de ejecutar el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de Junio de 2017 y que entró en vigor el día 27 de junio de 2017.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados. La parte quejosa señaló como transgredidos los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1º, 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, bajo protesta de decir verdad narró los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

TERCERO. Admisión y trámite del juicio de amparo. El conocimiento del amparo correspondió a la Juez Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien mediante acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete admitió a trámite la demanda en el expediente 1119/2017.²

CUARTO. Resolución del juicio de amparo. Seguidos los trámites del juicio, el veinticinco de octubre de dos mil diecisiete se celebró la audiencia constitucional y se emitió sentencia, en el sentido de sobreseer en el juicio, al tenor del punto resolutivo siguiente.³

“ÚNICO. Se sobresee en el juicio promovido por Trans American Airlines, sociedad anónima, por los actos y autoridades que señaladas (sic) quedaron precisados en el considerando segundo en términos de lo expuesto en los considerandos tercero y quinto.”.

QUINTO. Interposición del recurso de revisión y remisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión, mediante escrito recibido el nueve de noviembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.⁴

De este medio de defensa correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, su Presidente lo admitió a trámite y lo registró con el toca 546/2017.⁵

En sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, el tribunal colegiado dictó resolución, en la cual –entre otras cuestiones– sostuvo

² Páginas 87 a 92, ídem.

³ Páginas 244 a 261, ídem.

⁴ Páginas 59 a 81 del expediente en que se actúa.

⁵ Páginas 26 y 27 del toca 546/2017 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por la juzgadora federal y, después de revocarlo, determinó carecer de competencia para conocer del recurso de revisión, por tratarse de un asunto de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto el asunto implica emitir un pronunciamiento respecto la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Aviación Civil.⁶

Esa sentencia concluyó con los puntos resolutivos siguientes.

“PRIMERO. En la materia del recurso competencia de este tribunal colegiado, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo expuesto en el último considerando de esta resolución, para lo que tenga a bien resolver respecto de los artículos 47 bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX, artículo 47 bis 2, 47 bis 3, artículo 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, artículo 50, y artículo 62, segundo párrafo, todos de la Ley de Aviación Civil.

SEXTO. Admisión del recurso de revisión. Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil dieciocho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió su competencia originaria para conocer del recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa. Asimismo, el Presidente de este Tribunal Constitucional lo registró bajo el toca del amparo en revisión 457/2018 y ordenó turnarlo al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución.⁷

SÉPTIMO. Radicación en la Sala. Mediante proveído de once de julio de dos mil dieciocho el Presidente de esta Segunda Sala decretó el avocamiento de ésta al conocimiento del asunto y ordenó la remisión de los autos al Ministro ponente una vez que el expediente se encontrara debidamente integrado.⁸

OCTAVO. Publicación. De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos; y,

C O N S I D E R A N D O:

⁶ Páginas 61 a 73, ídem.

⁷ Páginas 20 a 23, del amparo en revisión 457/2018.

⁸ Página 89, ídem.

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.⁹

SEGUNDO. Oportunidad. El recurso de revisión se interpuso oportunamente.¹⁰

TERCERO. Legitimación. El recurso de revisión fue interpuesto por la persona legitimada para ello.¹¹

CUARTO. Antecedentes. Para resolver este recurso es necesario conocer los antecedentes relevantes que lo informan, los cuales son los siguientes.

1. El once de junio de dos mil quince, la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a Trans American Airlines, sociedad anónima, el permiso 4.1.5.0.4.1-1200, para establecer y explotar el servicio público de transporte aéreo internacional regular mixto de pasajeros, cargas y correos en las rutas Lima-México y regreso, así como Lima-Cancún y/o Toluca y regreso.

2. El veintiséis de junio de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 49; el artículo 50 y el párrafo primero del artículo 52; el párrafo segundo del artículo 62, las fracciones XI y XII del artículo 87; se adicionan las fracciones IV Bis, VIII Bis y VIII Ter al

⁹ Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción III, a contrario sentido, y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, pues se hizo valer la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil; cuestión que subsiste en la revisión.

¹⁰ De las constancias se advierte que la sentencia recurrida fue notificada por lista a la parte quejosa el jueves veintiséis de octubre de dos mil diecisiete (foja 261 vuelta del cuaderno de amparo) y surtió sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el viernes veintisiete del mismo año, por lo que el plazo para la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del lunes treinta de octubre al miércoles quince de noviembre de dos mil diecisiete, sin tomar en cuenta el uno, dos, tres, cuatro, cinco, once y doce de noviembre del mismo año, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en términos de la circular 34/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Por tanto, si el recurso de revisión se ingresó el jueves nueve de noviembre en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (foja 59 del toca en que se actúa), se concluye que su presentación es oportuna.

¹¹ Es así en tanto el escrito de agravios está suscrito por Natalia Carolina del Ángel Negrete, representante legal de la empresa quejosa, carácter que le reconoció la juez de distrito del conocimiento en auto de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete (foja 87 del juicio de amparo).

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

artículo 2; el artículo 42 Bis; un capítulo X Bis comprendiendo los artículos 47 bis al 47 bis 4; los párrafos tercero, cuarto y quinto al artículo 49, el artículo 52 Bis, un último párrafo al artículo 84 y las fracciones XIII y XIV al artículo 87 de la Ley de Aviación Civil.

3. En atención a lo anterior, Trans American Airlines, sociedad anónima, por conducto de su representante legal, promovió juicio de amparo en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII, IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafo segundo, párrafo tercero, párrafo cuarto y párrafo quinto; 50 y 62, párrafo segundo, de la Ley de Aviación Civil.

4. En audiencia de veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Juez Séptima de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México emitió sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio al estimar, por una parte, que no eran ciertos los actos atribuidos a las autoridades responsables Secretario de Comunicaciones y Transportes, Director General de Aeronáutica Civil y Procurador Federal del Consumidor.

Por otra parte, consideró actualizada la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo pues –a su juicio– las disposiciones de la Ley de Aviación Civil impugnadas tienen el carácter de heteroaplicativas y, por tanto, la quejosa debió acreditar la existencia del acto de aplicación de éstas, sin que ello aconteciera.

5. Inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciocho declaró firme el sobreseimiento decretado por la juez de distrito respecto de los actos atribuidos al Secretario de Comunicaciones y Transportes, al Director General de Aeronáutica Civil y al Procurador Federal del Consumidor; revocó la sentencia impugnada, al considerar que los preceptos reclamados tienen carácter de autoaplicativo en tanto establecen obligaciones que son exigibles desde la entrada en vigor de dichas disposiciones; y ordenó la remisión del asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el análisis del problema de constitucionalidad planteado en la demanda de amparo.

Cabe destacar que en esa resolución, el tribunal colegiado analizó y desestimó la causa de improcedencia cuyo estudio omitió la Juez de Distrito dada la determinación que tomó en la sentencia recurrida.

6. Recibidos los autos en este Tribunal Constitucional, el Ministro Presidente determinó asumir la competencia originaria para resolver este asunto y ordenó turnarlo a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas para su resolución.

QUINTO. Litis constitucional de la revisión. En atención a la conclusión alcanzada por el tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto tocante a que no se actualiza alguna causa de improcedencia del juicio de amparo, razón por la cual levantó el sobreseimiento decretado en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, fracción V¹², de la Ley de Amparo, el órgano revisor debe reasumir jurisdicción y dictar la sentencia que en derecho corresponda.

Al respecto, esta Segunda Sala se ocupará del examen de los conceptos de violación relacionados con la materia de su competencia en la revisión, es decir, de los argumentos de inconstitucionalidad de los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 50 y 62, párrafo segundo, de la Ley de Aviación Civil.

SEXTO. Síntesis de conceptos de violación. La lectura de la demanda de amparo revela que la empresa quejosa hace valer a título de conceptos de violación, básicamente, los argumentos siguientes.

- **Primero.** El decreto impugnado transgrede la garantía individual consagrada en los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, pues quebranta el orden jurídico mexicano, específicamente, el principio de supremacía constitucional dado que no considera la jerarquía de los tratados internacionales.
- Las autoridades responsables aplican a la quejosa la Ley de Aviación Civil sin considerar que se trata de una persona moral

¹² "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

(...)

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

(...)"

extranjera, es decir, se aplica extraterritorialmente ese ordenamiento cuando deben observarse los instrumentos internacionales en la materia, suscritos por el Estado mexicano.

Las disposiciones impugnadas regulan indebidamente situaciones que ya fueron reglamentadas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el siete de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro; el Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú, firmado en la Ciudad de México el cinco de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve; así como el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, adoptado en Montreal, Canadá el veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve y demás tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, los cuales se encuentran por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero por encima de las leyes federales.

- La aplicación extraterritorial de la Ley de Aviación Civil causa perjuicio a la quejosa porque la somete a un régimen jurídico distinto al que se le debe sujetar, el cual no respeta la libre competencia económica que debe imperar en la prestación del servicio aéreo internacional regular, limita los beneficios que pueden obtener los usuarios de dicho servicio, afecta la inversión extranjera, limita vías de comunicación, invade la libertad de establecer políticas y condiciones del transporte aéreo y puede generar algún conflicto con las normas que rigen la constitución de la empresa extranjera.
- **Segundo.** El artículo 49 de la Ley de Aviación Civil es contrario al principio de supremacía constitucional y vulnera las garantías individuales de la quejosa porque al ser una persona moral extranjera deben aplicársele los tratados internacionales en la materia.

Conforme a lo establecido en los artículos 11, 37 y 38 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la aplicación extraterritorial de leyes y reglamentos de los Estados parte distintos al Estado de la constitución del operador es exclusivamente para aspectos relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea o a la operación y navegación de éstas mientras se encuentren en su territorio, por lo que únicamente en esos supuestos se permite la aplicación de la normatividad local a los operadores aéreos internacionales.

En el artículo 38 del Convenio referido se prevé un procedimiento en el que se establece la obligación de dar aviso a la Organización de Aviación Civil Internacional para que mediante su Consejo lleve a cabo las notificaciones correspondientes a los demás Estados miembros cuando se pretenda hacer una desviación respecto de las normas que rigen la prestación del servicio aéreo internacional, situación que es omisa en realizar el Estado mexicano.

- El artículo 49 de la Ley de Aviación Civil es contrario al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, ya que dicho convenio es aplicable a todo transporte internacional de personas, equipaje o carga efectuado en aeronaves, a cambio de una remuneración o de forma gratuita; instrumento internacional que tiene vigencia en territorio nacional y debe aplicarse a la quejosa.
- La reforma impugnada vulnera el principio de equidad debido a que se aplica la Ley de Aviación Civil a la quejosa, cuando dicha legislación debe limitarse a las personas morales mexicanas que prestan el servicio aéreo nacional regular, pues al ser una empresa extranjera que presta el servicio de transporte aéreo internacional regular debe sujetarse a las normas internacionales y a la legislación de su Estado, ya que se trata de un servicio en el que intervienen sujetos de derecho internacional.
- **Tercero.** El artículo 50 de la Ley de Aviación Civil transgrede el principio de supremacía constitucional, pues al tener una aplicación extraterritorial quebranta las disposiciones internacionales en perjuicio de la quejosa, ya que con anterioridad a la reforma de junio de dos mil diecisiete, dicho precepto sí distinguía entre los vuelos nacionales y los internacionales, mientras que el texto vigente no.
- Los artículos 47 Bis, fracción IX y 62 de la Ley de Aviación Civil son inconstitucionales porque quebrantan el orden jurídico que debe aplicarse a la quejosa respecto del transporte de equipaje.
- El artículo 47 Bis, fracción IX de la Ley de Aviación Civil genera incertidumbre jurídica porque por una parte dispone que el usuario del servicio aéreo puede transportar como mínimo veinticinco kilogramos de equipaje en aeronaves y en la parte final establece que el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los tratados internacionales.

Al respecto, el artículo 11 del Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú establece las tarifas de transporte conforme a criterios razonables, por lo que dichas condiciones de transporte están fuera de los supuestos de aplicación extraterritorial de las leyes y reglamentos del Estado contratante, los cuales se refieren exclusivamente a los aspectos de entrada y salida de su territorio de las aeronaves en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves mientras se encuentren en su territorio.

La aplicación extraterritorial del artículo 47 Bis, fracción IX de la Ley de Aviación Civil afecta las condiciones de libre mercado, pues se suprime la posibilidad de fijar precios de acuerdo a las características del servicio que ofrece la quejosa, así como sus condiciones de transporte, no obstante que en el artículo 11 de la Convenio sobre Aviación Civil Internacional se establecen los supuestos limitativos de aplicación de la legislación local.

- En relación con las cuestiones de equipaje, el artículo 62 de la Ley de Aviación Civil establece las cantidades que deben pagar los usuarios de transporte aéreo, ya sea nacional o internacional; sin embargo, las indemnizaciones se encuentran reguladas en los artículos 17, 22 y 23 del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, por lo que al ser un tratado internacional del cual el Estado mexicano forma parte, debe prevalecer su aplicación.
- **Cuarto.** El artículo 47, Bis, fracción V, de la Ley de Aviación Civil es contrario al principio de supremacía constitucional, pues prevé la indemnización a los pasajeros, considerando como base el precio del boleto pagado. Así, de conformidad con el artículo 2, fracción IV Bis, del mismo ordenamiento, las compensaciones deben tomar en cuenta el monto total de tarifas, impuestos, comisiones y cualquier otro cargo cubierto por el pasajero, lo cual es incorrecto dado que no puede imponerse la obligación a los permisionarios o concesionarios de pagar tal impuesto como indemnización.

Lo anterior porque el dinero que cobra la quejosa por un boleto incluye impuestos y comisiones que no ingresan a su patrimonio, sino que en términos de los convenios de colaboración en la recaudación de impuestos, la empresa entrega al Estado tales cantidades, aunado a que de conformidad con el artículo 11 del Convenio Sobre Aviación Civil Internacional, lo referente a las penalizaciones que tuviera que pagar la quejosa no debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley de Aviación Civil.

- La reforma impugnada es inconstitucional, pues es contraria a lo establecido en el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, del que se obtiene que el Estado está imposibilitado para imponer sanciones a las aerolíneas internacionales por retraso de vuelo o cancelación, ya que en el artículo 19 de tal instrumento internacional se prevé que el transportista no será responsable del daño ocasionado por retraso si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible adoptar dichas medidas.
- El artículo 47 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Aviación Civil transgrede el derecho de debido proceso contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal, ya que se permite a los pasajeros cobrar una indemnización por retraso o cancelación de vuelo sin haberle dado a las aerolíneas la oportunidad de una debida defensa y de ofrecer pruebas que consideren pertinentes, para que posteriormente se emita una resolución debidamente fundada y motivada, aunado a que en algunas ocasiones esos incidentes no son imputables a las aerolíneas, sino a cuestiones climáticas o a la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, tal como lo reconoció el gobierno mexicano en septiembre de dos mil catorce en una publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha disposición viola el derecho a un debido proceso en tanto prevé una indemnización a los usuarios por retraso o cancelación de vuelo, sin que previamente se verifique si existió daño a éstos.

En consecuencia, en el caso de indemnizaciones en vuelos internacionales es inaplicable la Ley de Aviación Civil, debiendo prevalecer la aplicación de los tratados internacionales en los que México forma parte.

- La reforma impugnada no consideró las contradicciones en que se incurre con los tratados internacionales en rubros como la protección al consumidor, libertad tarifaria, sanciones, indemnizaciones, equipaje, etcétera.
- **Quinto.** El artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil vulnera el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal y viola la libertad tarifaria al permitir que una persona mayor de edad lleve en vuelo a un menor de dos años sin pago de tarifa alguna y sin derecho a asiento ni a franquicia de equipaje, pues de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú, las tarifas que apliquen las líneas aéreas de una parte contratante por el transporte desde o hacia el territorio de la otra parte contratante serán establecidas a niveles razonables y para la entrada en vigor de una tarifa será necesaria la aprobación de las autoridades aeronáuticas de ambas partes; situación que el gobierno mexicano transgredió en tanto antes de la reforma ambos gobiernos ya habían pactado una tarifa conforme a parámetros pertinentes.

No puede obligarse a la quejosa a regular sus tarifas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Aviación Civil, ya que deben prevalecer las tarifas que los gobiernos de México y Perú hayan pactado dada la supremacía de los tratados internacionales.

- Se quebranta el principio de equidad porque al ser la quejosa una persona moral extranjera dedicada al servicio aéreo internacional, no se le pueden imponer las mismas tarifas que a las aerolíneas nacionales, ya que son empresas que se rigen por diferentes normas, tratados, políticas y competencias, por lo que la Ley de Aviación Civil no le es aplicable a las personas morales extranjeras.
- Se reitera que lo relativo a las condiciones de servicio para la transportación de menores, el equipaje, indemnizaciones, etcétera, no son aspectos respecto de los cuales se permita aplicar la normatividad local a los operadores aéreos internacionales dado que no constituyen los supuestos de entrada y salida de las aeronaves a que se refiere el artículo 11 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.
- **Sexto.** El artículo 47 Bis, fracción IV, de la Ley de Aviación Civil quebranta los principios de supremacía constitucional y de los actos jurídicos, pues dicho precepto prevé que cuando el usuario adquiera un boleto redondo o con conexión, el prestador del servicio aéreo regular debe permitir el embarque al vuelo aun cuando no se haya utilizado algún segmento del trayecto total; sin embargo, es una práctica consuetudinaria internacional que las aerolíneas utilicen sistemas globalizadores de reservación o sistemas de distribución global, por lo que al cancelar uno de los segmentos, se cancela automáticamente el resto de la reservación.

En ese contexto, reformar este uso y costumbre en la industria aérea internacional implica una aplicación extraterritorial no

contemplada en el Convenio de Chicago, lo cual menoscaba la capacidad de competencia de las aerolíneas afectadas.

- **Séptimo.** El artículo 47 Bis, fracción VIII, de la Ley de Aviación Civil vulnera el principio de supremacía constitucional, pues al prever que el pasajero puede solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se efectuó la compra, se aplica extraterritorialmente tal ordenamiento, ya que establece políticas de reembolso que no son compatibles con las aplicadas por la quejosa, las cuales están publicadas en su sitio de internet y son apegadas a los lineamientos fijados en la Organización de Aviación Civil Internacional.

Dicha disposición normativa somete a la quejosa a un régimen jurídico distinto al que se le debe aplicar, no respeta la libre competencia, ni la libertad tarifaria de las aerolíneas, aunado a que establece un supuesto distinto a los casos de excepción previstos en el artículo 11 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional para la aplicación extraterritorial de la Ley de Aviación Civil.

- **Octavo.** Los artículos 47 Bis 2, 47 Bis 3 y 49 de la Ley de Aviación Civil son contrarios al principio de supremacía constitucional y vulneran la garantía consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, consistente en que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- Los artículos 47 Bis 2 y 47 Bis 3 de la Ley de Aviación Civil causan perjuicio a la quejosa porque le imponen la obligación de contar con un módulo de atención al pasajero en cada una de las terminales donde opere, lo cual genera incertidumbre jurídica y costos adicionales e innecesarios, pues los espacios utilizados en los aeropuertos son rentados por la empresa encargada de la administración del Aeropuerto Internacional de México, el cual está saturado; cuestión que se encuentra fuera del alcance de la quejosa.

Aunado a lo anterior, dadas las rutas que tiene la quejosa en aeropuertos distintos al de la Ciudad de México, podría no existir un servicio continuo, por lo que tener empleados que atiendan un módulo de atención representa un costo excesivo.

- Como parte de las reformas impugnadas se impone a la empresa quejosa la obligación de registrar sus políticas de compensación, situación que sí cumple, ya que al solicitar la

aprobación de las tarifas, se informa a la Dirección General de Aeronáutica Civil las políticas de compensación para cada tarifa.

Además, tal obligación es ociosa en tanto la Procuraduría Federal del Consumidor no debe reglamentar una tarifa que ya fue aprobada por autoridades especializadas en la materia, en términos de un tratado celebrado por los gobiernos de ambos países, aunado a que como ya se estableció, en los temas relativos a las tarifas no es aplicable la Ley de Aviación Civil, por no tratarse de los supuestos de excepción de aplicación extraterritorial de dicha legislación, previstos en el artículo 11 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

- Finalmente, en la reforma impugnada el legislador perdió de vista la naturaleza de las personas que prestan el servicio aéreo, omitió distinguir la supremacía constitucional y las leyes que de ella emanan, no atendió a la naturaleza de los servicios que se presentan en el sector, no consideró los casos de fuerza mayor y fortuitos que se presentan en el desarrollo del servicio aéreo nacional e internacional, no contempló las cuestiones fácticas de los lugares de tránsito nacional e internacional y no tomó en cuenta el ámbito espacial de validez de las normas que rigen la materia.

SÉPTIMO. Estudio. De la lectura de los conceptos de violación se obtiene que la empresa quejosa impugna el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, publicado el veintiséis de junio de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, específicamente, los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 50 y 62, párrafo segundo.

Como punto de partida para analizar la regularidad constitucional de los preceptos legales referidos, debe tenerse presente que establecen lo siguiente.

“Artículo 47 Bis. El concesionario o permisionario está obligado a proporcionar un servicio de calidad y eficiente a todos sus pasajeros. Para garantizar lo anterior, deberá respetar y cumplir con cuando menos los siguientes derechos del pasajero:

(...)

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 correspondiente. Únicamente en este caso, el pasajero podrá transportar sin cargo adicional una carriola para el infante.

(...)

IV. En el caso de que el pasajero haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, podrá disponer de ellos para cada segmento particular, es decir, el concesionario o permisionario no podrá negarle el embarque a un vuelo por no haber utilizado alguno de los segmentos del trayecto total. Para garantizar el cumplimiento de esto, el pasajero deberá informar al concesionario o permisionario, 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 el concesionario o permisionario para ello disponga.

V. En caso de que exista retraso en relación con la hora de salida estipulada en el boleto y la causa sea atribuible al concesionario o permisionario, el pasajero será indemnizado y/o compensado por el proveedor del servicio de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Cuando la demora sea superior a una hora e inferior a cuatro, se compensará conforme las políticas de compensación de cada permisionario o concesionario.

Las políticas de compensación deberán 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 permisionarios y concesionarios y conforme al principio de competitividad.

Si la demora es 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.

El permisionario o concesionario deberá presentar y registrar cada seis meses, ante la Secretaría y la Procuraduría, las políticas de compensación, las cuales serán públicas.

b) Si la demora es mayor a cuatro horas, el pasajero será compensado conforme a este artículo, además accederá a las opciones y, en el caso, a la indemnización establecida por esta Ley para la cancelación del vuelo, cuya responsabilidad sea atribuible al concesionario o permisionario.

En todos los casos, el proveedor del servicio deberá poner a disposición de los pasajeros en espera acceso a llamadas telefónicas y envío de correos electrónicos.

VI. En caso de producirse la cancelación del vuelo por responsabilidad atribuible al concesionario o permisionario, éste, a elección del pasajero, deberá:

a) Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje.

b) Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, acceso a llamadas telefónicas y envío de correos electrónicos; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

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.

c) Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual haya sido cancelado el vuelo.

En los casos de los incisos a) y c) anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje.

(...)

VIII. El pasajero podrá solicitar la devolución de su boleto en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique al permisionario o concesionario en el lapso de veinticuatro horas contadas a partir de la hora de la compra del boleto. Pasado este plazo el concesionario o permisionario determinará las condiciones de la cancelación.

IX. Para vuelos nacionales e internacionales, el pasajero podrá transportar como mínimo y 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 pasajero un pago adicional.

El concesionario o permisionario proporcionará al pasajero, 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.

Además, el pasajero podrá llevar en cabina hasta dos piezas de equipaje de mano. Las dimensiones de cada una 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, siempre y cuando por su naturaleza o dimensiones no disminuyan la seguridad y la comodidad de los pasajeros. El permisionario o concesionario podrá solicitar al pasajero un pago por peso y dimensiones adicionales del equipaje de mano, pero no podrá realizar cobros por pesos y dimensiones menores a los establecidos en este párrafo.

Para los servicios de transporte aéreo internacional, el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los Tratados.”.

“Artículo 47 Bis 2. *Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en este capítulo, los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo deberán de contar con un módulo de atención al pasajero en cada una de las terminales en donde operen. La Procuraduría deberá establecer mecanismos para regular estos*

módulos y garantizar que los procedimientos que ahí se realicen se hagan de forma sencilla y expedita.

El concesionario o permisionario podrá implementar procedimientos electrónicos con el fin de agilizar los procesos de atención al pasajero y su seguimiento, siempre y cuando informe de manera clara y oportuna sobre su funcionamiento al pasajero y, en caso de que este lo requiera, le brinde el apoyo necesario para su uso.

En caso de que los concesionarios o permisionarios incumplan con estos procedimientos, la Procuraduría impondrá sanciones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 Bis 3 de esta Ley, las cuales se aplicarán independientemente de las compensaciones previamente señaladas para el pasajero.”.

“Artículo 47 Bis 3. *La Procuraduría, en el ámbito de sus competencias, sancionará las infracciones a los derechos de los pasajeros, en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.”.*

“Artículo 49. *El contrato de transporte de pasajeros es el acuerdo entre un concesionario o permisionario y un pasajero, por el cual el primero se obliga a trasladar al segundo, de un punto de origen a uno de destino, contra el pago de un precio.*

El contrato, que se perfecciona con la compra del boleto, deberá constar en un billete de pasaje, el cual podrá ser emitido a través de medios físicos o electrónicos. Su formato se sujetará a lo especificado en la norma oficial mexicana correspondiente.

La interpretación del contrato se sujetará a lo previsto en la presente Ley, al reglamento, la Ley Federal de Protección al Consumidor, las normas oficiales mexicanas y las circulares obligatorias aplicables.

Es obligación de los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo presentar desde el primer momento el costo total del boleto, impuestos incluidos.

El permisionario o concesionario podrá ofrecer servicios adicionales al momento de la compra. Sin embargo, no podrá realizar cargos que pretendan condicionar la compra del boleto a la contratación obligatoria de servicios adicionales.”.

“Artículo 50. *El transporte de animales domésticos en las aeronaves de servicio público de transporte aéreo de pasajeros será efectuado por el concesionario o permisionario observando en todo momento un trato humanitario. Se entenderá como trato humanitario el conjunto de medidas que buscan disminuir la tensión, el sufrimiento, el dolor y la producción de traumatismos durante la movilización de los animales.*

Las características de los mecanismos para el transporte de animales, así como los procedimientos para su realización, serán fijadas por el reglamento y la norma oficial mexicana correspondiente.”.

“Artículo 62. *Para los daños a pasajeros, el derecho a percibir indemnizaciones se sujetará a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código*

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

Civil Federal, salvo por lo que se refiere al monto que será el triple de lo previsto en dicho artículo. Para la prelación en el pago de las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será de hasta ochenta Unidades de Medida y Actualización. Por la pérdida o avería del equipaje facturado la indemnización será equivalente a la suma de ciento cincuenta Unidades de Medida y Actualización.”.

Apartado A. Violación al principio de supremacía constitucional

En este apartado se analizarán –de manera integral– todos los argumentos expuestos a lo largo de los conceptos de violación, en los que se cuestiona la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Aviación Civil transcritos, por considerar que contravienen el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal.

Desde la perspectiva de la empresa quejosa, dichos preceptos regulan indebidamente aspectos que ya han sido reglamentados en diversos instrumentos internacionales en materia de transporte aéreo, suscritos por el Estado mexicano.

Para dar respuesta a tales argumentos es necesario tener en cuenta que el artículo 133 de la Constitución Federal¹³ consagra, por un lado, el principio de supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la consecuente obligación de todos los textos normativos de adecuarse a su contenido con independencia de su jerarquía, y, por otro, el de obligatoriedad de todas las normas jurídicas emitidas conforme a su texto, incluidos por supuesto los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

Es decir, únicamente reconoce: a) las normas jurídicas válidas en nuestro ordenamiento jurídico [empezando por la Constitución Política], b) su valor normativo y c) la característica esencial que deben satisfacer las normas jurídicas jerárquicamente inferiores a la

¹³ “Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”.

Carta Magna, a saber, estar de acuerdo o ser conformes con sus disposiciones.

El diseño normativo que el poder reformador de la Constitución imprimió a esa disposición no tuvo por objeto enlistar las materias cuya regulación pueda ser competencia exclusiva de alguno de los niveles de gobierno –federal, local o municipal–, ni mucho menos si algunos aspectos pueden y/o deben ser regulados por la legislación nacional, o bien, si deben ser abordados exclusivamente por normas internacionales, simplemente porque tales aspectos fueron regulados en las normas orgánicas constitucionales que establecen las competencias regulatorias.

La propia naturaleza y diseño de la norma en comento impiden el establecimiento de un catálogo de prohibiciones constitucionales para que los órganos facultados para ello regulen determinada materia o tema, esto es, por su naturaleza, tal precepto no puede distribuir temáticamente la competencia legislativa o regulatoria.

Sostener lo contrario sería tanto como afirmar que el artículo 133 constitucional debe contener un catálogo de permisiones y prohibiciones regulatorias para los órganos legislativos del país con la finalidad de distribuir sus competencias, cuando esos aspectos están previstos en otras normas también de rango constitucional.

Así, sustentar esa postura implicaría desconocer que ese artículo exige que todas las normas jurídicas que emanen de la propia Carta Magna deben apegarse a su contenido vinculando al poder reformador de la Constitución a establecer un catálogo que consigne no solo aquello que está expresamente permitido regular al legislador, sino también todas y cada una de las hipótesis que no pueden ser objeto de regulación.

Ahora, como de la lectura de la demanda se advierte que la quejosa propone una serie de argumentos que cuestionan la posibilidad de que el legislador federal regule a través de leyes nacionales la materia de aviación y específicamente la relativa al transporte aéreo internacional, cuestión que incluso trasciende a la interpretación y aplicación de la Ley de Aviación Civil, esta Segunda Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

Como se explicó anteriormente, el artículo 133 exige que todas las normas legales que compongan el sistema jurídico que, por supuesto, han de emanar de la Constitución, sean conformes a sus disposiciones. En palabras sencillas, el texto de todas las normas jurídicas jerárquicamente inferiores a la Carta Magna debe ser siempre conforme con sus disposiciones, lo que encuentra su razón de ser en que el derecho es un sistema que se compone, entre otros elementos, por una serie de normas jurídicas que vinculan a los sujetos a quienes se dirigen por reunir las características de ser obligatorias, impersonales y generales.

Para que el sistema sea coherente, se requiere que cada norma jurídica que lo compone derive su validez de otra que se encuentra en un plano superior y así sucesivamente hasta llegar a la norma fundamental o constitución.

En efecto, todo ordenamiento jurídico adquiere su validez a partir de una norma fundamental que es la Constitución del Estado y a partir de ahí se desprenden una serie de normas que, perdiendo generalidad, ganan en determinación, pero siempre la norma individualizada encontrará su validez en una norma de mayor jerarquía que la condiciona.

Así, cuando exista una norma jurídica individualizada que vincule a una o varias personas por concretar en ellas sus efectos, es claro que se convierte en un centro de imputación jurídica sujeto de derechos y obligaciones derivados precisamente de esa norma individualizada que encuentra fundamento en el propio sistema jurídico.

Esta circunstancia justifica, por ejemplo, el uso del *criterio de especialidad de la ley* (ley especial deroga a la ley general) para solucionar casos en que existan antinomias, es decir, casos en que el intérprete de la ley considere que en un mismo sistema jurídico existen dos normas que, concurriendo en ámbitos temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyan consecuencias jurídicas distintas e incompatibles entre sí a una misma hipótesis normativa o fáctica que impide su aplicación simultánea.

Si todo ordenamiento jurídico adquiere validez a partir de una norma fundamental que es la Constitución –de la que se desprenden

una serie de normas que, debiendo ser conformes con el texto constitucional, van perdiendo generalidad y ganando en determinación y especificidad— resulta claro que, ante una aparente incompatibilidad entre normas, el intérprete de la ley deberá definir primero si efectivamente existe tal colisión normativa insubsanable (ni siquiera por la vía interpretativa). De concluir que sí existe la antinomia, entonces tendrá que acudir a los métodos interpretativos para la solución de conflictos de normas para decidir lo que conforme a derecho corresponda en el caso concreto sometido a su conocimiento.

Sentadas las bases anteriores se toma en cuenta que conforme al artículo 73, fracción XVII, constitucional, corresponde al Congreso de la Unión dictar las leyes respectivas sobre las vías generales de comunicación, entre las cuales se encuentra el espacio aéreo nacional, lo que evidencia que de acuerdo con el texto constitucional la autoridad legislativa sí puede regular sobre tal vía de comunicación, disposición que encuentra sentido si se toma en cuenta que conforme al artículo 42, fracción VI, de la propia Constitución, el espacio situado sobre el territorio nacional **con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional**, es territorio mexicano y que el diverso artículo 48 del mismo ordenamiento dispone que *el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación.*

Las explicaciones anteriores evidencian que, contrario a lo alegado por la quejosa, **el legislador federal sí tiene competencia constitucional para emitir la Ley de Aviación Civil** cuyo artículo 1, primer párrafo, dispone que es de orden público y que tiene por objeto regular la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional respecto del aspecto particular relativo a la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado, mientras que su párrafo segundo aclara que el espacio aéreo es una vía general de comunicación sujeta al dominio de la Nación.

Definido que el legislador federal sí tiene competencia para regular en materia de aviación civil simplemente porque incide en una vía general de comunicación como es la parte del territorio nacional que comprende el espacio aéreo, procede ahora verificar si tal

legislación puede o no ocuparse o “afectar” el transporte aéreo internacional.

Para tal efecto se toma en cuenta que, como se evidenció con anterioridad, el diseño constitucional del sistema jurídico positivo mexicano exige que el texto de las normas jurídicas jerárquicamente inferiores a la Constitución debe estar conforme a ésta.

Entre tales normas jerárquicamente inferiores se encuentran, por ejemplo, las leyes formal y materialmente así denominadas emitidas por el Congreso de la Unión o por alguna de sus Cámaras, y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificados por el Senado, particularmente relevantes en la materia que ahora nos ocupa.

La propia Constitución reconoce a lo largo de diversas disposiciones que las cuestiones relativas al espacio aéreo están sujetas a las modalidades que sobre ese aspecto establezca el derecho internacional. Así se advierte por ejemplo de sus artículos 27, párrafo cuarto, y 42, fracción VI, que establecen:

***Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

(...)

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el **espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.***

(...)

***Artículo 42.** El territorio nacional comprende:*

(...)

*VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, **con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.***

(...)

La transcripción anterior evidencia que si bien el espacio aéreo es territorio nacional cuyo dominio directo corresponde en forma exclusiva a la Nación, lo cierto es que el poder reformador de la Constitución reconoció que tanto para la fijación de su extensión, como para el establecimiento de los **términos** y **modalidades** en su regulación –incluso en el ejercicio del dominio directo–, se debe atender al derecho internacional.

Pues bien, ya quedó dicho que el legislador federal sí tiene competencia para regular en materia de aviación civil simplemente porque incide en una vía general de comunicación como es el espacio aéreo, pero que esa facultad de legislar le exige que el texto de las normas jurídicas que emita al respecto sean conformes a la Constitución.

También se dijo que conforme a la Constitución, los **términos** y **modalidades** regulatorios del espacio aéreo deben atender al derecho internacional que, conforme al diverso artículo 133 constitucional, tiene fuerza vinculante en nuestro país siempre que el tratado respectivo sea celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, en el entendido que también estas disposiciones internacionales deben ser acordes al texto constitucional.

Sobre esas bases, esta Segunda Sala considera que una interpretación sistemática entre lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVII, constitucional y los diversos 27, párrafo cuarto, y 42, fracción VI, del mismo ordenamiento, conduce a concluir que la competencia del legislador federal para regular cuestiones relativas al espacio aéreo como vía general de comunicación también incluye la de normar el transporte aéreo internacional, en el entendido por supuesto, que la normatividad respectiva, al formar parte del sistema jurídico positivo mexicano, debe ser compatible con el resto de disposiciones que también resulten obligatorias en la materia, concretamente las que al respecto dispongan los tratados internacionales celebrados conforme al artículo 133 constitucional.

Sentado lo anterior se examina el caso concreto en que en ejercicio de la facultad concedida por el artículo 73, fracción VII, constitucional, el legislador emitió la Ley de Aviación Civil que, como se dijo, regula la explotación, el uso o aprovechamiento del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional respecto del aspecto

particular relativo a la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo civil y de Estado.

El artículo 4, primer párrafo, de la Ley de Aviación Civil establece que *la navegación civil en el espacio aéreo sobre territorio nacional se rige por lo previsto en esta Ley, por los tratados internacionales y, a falta de disposición expresa, se aplicará(n):* la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los códigos de Comercio, Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, y Federal de Procedimientos Civiles, lo que evidencia que el legislador reconoció que en materia de navegación civil en el espacio aéreo se debe atender a las disposiciones de los tratados internacionales.

Tal reconocimiento se refleja incluso en diversas disposiciones, entre las que destacan el artículo 21 que establece que *las sociedades extranjeras requerirán de permiso de la Secretaría para prestar el servicio de transporte aéreo internacional regular hacia y desde territorio mexicano y que, la Secretaría otorgará tales permisos conforme a los tratados celebrados con los Estados respectivos,* y el diverso artículo 24 que dispone que *la prestación de servicios de transporte aéreo no regular internacional por parte de permisionarios mexicanos o por sociedades extranjeras, se sujetará a lo establecido en los tratados,* disposiciones que evidencian que el legislador tomó en cuenta que tratándose de transportación aérea internacional, se debe atender a lo dispuesto por los tratados internacionales.

Ahora, como se vio, el legislador dispuso en el artículo 4 que la navegación civil en el espacio aéreo sobre territorio nacional se rige, en principio, por dos normatividades: la Ley de Aviación Civil y los tratados internacionales; sin embargo, también fue cauteloso en precisar que a falta de disposición expresa se debe acudir en forma supletoria a diversas normatividades, lo que evidencia su preocupación por contar siempre con alguna disposición a la cual atender en caso de conflictos sobre la interpretación y aplicación de la normatividad específica e incluso de ausencia normativa.

Así, para definir la interpretación y aplicación de la Ley de Aviación Civil tratándose de transporte aéreo internacional, el operador

jurídico debe tener siempre la totalidad del marco normativo que resulte aplicable.

En este punto en particular y dada la manera en que la quejosa plantea algunos de sus argumentos, esta Segunda Sala estima relevante puntualizar lo siguiente.

Como se expuso con anterioridad, en México son obligatorias tanto las normas constitucionales, como las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que satisfagan las condiciones constitucionales para tal efecto y, aunque en principio, este diseño llevaría a considerar que no puede existir colisión entre normas jurídicas, lo cierto es que, de hecho, tal incompatibilidad puede llegar a ocurrir, caso en que el intérprete de la ley deberá definir primero si efectivamente existe tal colisión normativa insubsanable (ni siquiera por la vía interpretativa) y, de concluir que sí existe la antinomia, entonces tendrá que acudir a los métodos interpretativos para la solución de conflictos de normas para decidir lo que conforme a derecho corresponda en el caso concreto sometido a su conocimiento, entre los cuales destaca el *criterio de especialidad de la ley*.

Trasladadas dichas consideraciones al caso que ahora nos ocupa y de acuerdo con la interpretación constitucional y legal que ha quedado definida anteriormente, se arriba a la conclusión de que para definir la interpretación y aplicación de las normas que corresponda en materia de transportación aérea internacional, el operador jurídico debe tener a la vista tanto la regulación que al respecto establezca la Ley de Aviación Civil como lo dispuesto por los tratados internacionales que resulten aplicables, en el entendido que para decidir lo conducente deberá atender, entre otras cuestiones y según demande el caso particular, a lo siguiente.

- a) Si sobre alguna cuestión en específico existe o no regulación internacional.
- b) Si sobre ese aspecto existe simultáneamente regulación nacional e internacional.
- c) De ser así, si esa “doble” regulación tiene iguales ámbitos temporal, espacial, personal y material de validez y, en su caso, si atribuyen

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

consecuencias jurídicas distintas e incompatibles a una misma hipótesis que impida su aplicación simultánea.

d) Si en realidad existe tal incompatibilidad y si ésta no puede ser subsanable por la vía interpretativa.

e) En caso de que estime que efectivamente existe incompatibilidad normativa, entonces deberá atender a los criterios para solucionar los conflictos normativos o antinomias tomando en cuenta que en materia de transporte aéreo internacional la norma especial será siempre la del tratado internacional celebrado en términos del artículo 133 constitucional.

f) Ante la ausencia de norma especial, el operador jurídico deberá atender a la Ley de Aviación Civil y, ante la ausencia de disposición expresa, a alguna de las fuentes jurídicas previstas por el propio legislador en su artículo 4.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala considera que los conceptos de violación analizados en este apartado son inoperantes porque si bien plantean la inconstitucionalidad de diversas disposiciones normativas de la Ley de Aviación Civil, por considerar que transgreden el principio de supremacía constitucional contenido en los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, lo cierto es que no se exponen las razones para demostrar tal violación a la Norma Fundamental, sino que dicha inconstitucionalidad se hace depender de la indebida aplicación que –a decir de la quejosa– se hace respecto de la Ley de Aviación Civil.

En efecto, la empresa quejosa sostiene la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley de Aviación Civil al considerar que no le son aplicables, pues estima que debe sujetarse a los instrumentos internacionales que en materia de aviación ha suscrito el Estado mexicano, dado que se trata de una empresa extranjera dedicada al servicio de transporte aéreo internacional regular; sin embargo, la inconstitucionalidad de una disposición resulta de su contravención a la Constitución Federal o a un tratado internacional en el que México forme parte, no de su incorrecta aplicación.

En este sentido, si bien la quejosa señala que las normas reclamadas violan lo dispuesto en los artículos 1º y 133 de la

Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de aviación, los argumentos vertidos para sostener dicha aseveración no evidencian la contraposición de aquéllas con los preceptos constitucionales, ni de los instrumentos internacionales referidos, sino que están dirigidos a afirmar que la Ley de Aviación Civil no le es aplicable dada su naturaleza de persona moral extranjera que presta el servicio de transporte aéreo internacional, situación que impide a este órgano examinar la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Aviación Civil a la luz del argumento consistente en la indebida aplicación de tal ordenamiento.

Cabe destacar que las disposiciones cuya inconstitucionalidad se controvierte fueron impugnadas como normas de carácter autoaplicativo, es decir, que causan un perjuicio desde su entrada en vigor, razón que abona a decretar la inoperancia de los conceptos de violación de la quejosa, pues alega una indebida aplicación de la Ley de Aviación Civil y, en el caso, no existe un acto concreto donde se haya materializado la afectación reclamada, precisamente dada la naturaleza de los artículos reclamados.

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala lo esgrimido por la quejosa en la parte final del segundo concepto de violación, relativo a que el artículo 49 de la Ley de Aviación Civil es contrario al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional; planteamiento que pudiera considerarse de convencionalidad y, en ese sentido, actualizarse la posibilidad de llevar a cabo su estudio.

Sin embargo, el concepto de violación referido también resulta inoperante en los términos apuntados en los párrafos precedentes, en tanto se cuestiona la convencionalidad del artículo 49 de la Ley de Aviación Civil, sobre la base de que el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional tiene vigencia en territorio internacional y, por tanto, es aplicable a la quejosa, pero no se exponen razones que demuestren la inconventionalidad del precepto reclamado, es decir, la posible incompatibilidad entre el numeral reclamado y el instrumento internacional, sino que se trata de un planteamiento en el que se alega la aplicación del tratado internacional referido.

Además, cuando se alega la confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, como es el caso de los instrumentos que refiere la quejosa, a saber, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, el Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú y el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, no concurre la exigencia de un derecho interpretativo de un elemento constitucional.

Tampoco pasa desapercibido para esta Sala el argumento expuesto en el tercer concepto de violación, consistente en que la reforma impugnada transgrede el principio de equidad porque se pretende imponerle los mismos criterios que las aerolíneas nacionales, no obstante que se trata de una persona moral extranjera, lo cual también resulta inoperante con base en las razones expuestas, en tanto sujeta tal argumento a la inaplicación de la Ley de Aviación Civil dada su naturaleza constitutiva, aunado a que no expone en qué consiste la inequidad reclamada.

Por tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien los planteamientos de la promovente cuestionan la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Aviación Civil por contravenir el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución General y ser contrarias a los instrumentos internacionales en materia de aviación, lo cierto es que ello lo realiza bajo la premisa de su indebida aplicación y sujeción, lo cual actualiza la inoperancia de los conceptos de violación relativos, pues no demuestran la contraposición de las normas impugnadas con los preceptos constitucionales e internacionales invocados.

Ahora, en relación con los argumentos en los que la aerolínea quejosa sostiene que los preceptos impugnados son contradictorios con lo establecido en los instrumentos internacionales en la materia, debe decirse que dichos conceptos de violación tampoco pueden abordarse desde la óptica relativa a la existencia de una antinomia entre las disposiciones normativas de la Ley de Aviación Civil y lo establecido en los tratados invocados por la promovente, pues de manera genérica señala la subsistencia de la oposición de leyes, sin que aporte razonamientos que verifiquen su contraste.

Es así, dado que la aerolínea quejosa se limita a afirmar que el legislador mexicano reguló aspectos en la Ley de Aviación Civil que ya habían sido reglamentados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, pero no expone en qué aspectos las normas se contradicen, razón que obstaculiza el estudio de tales argumentos a la luz de la existencia de una antinomia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia de rubro: *“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.”*¹⁴.

Al margen de lo expuesto, es conveniente señalar que en términos del artículo 5° del Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú¹⁵, las leyes y reglamentos nacionales que regulen la entrada y salida de aeronaves dedicadas a la navegación internacional o a la operación de tales aeronaves en los límites territoriales; así como lo correspondiente a la entrada, permanencia y salida de pasajeros, tripulaciones, equipajes, carga, correo, migración, aduanas y servicios sanitarios, son aplicables a las aeronaves de la empresa de la otra parte contratante de tal instrumento internacional;

¹⁴ Cuyo texto es: “El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los **conceptos de violación** o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de **silogismo** jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”. Registro 185425, Novena Época, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Diciembre de 2002. Materia (s): Común, Página: 61.

¹⁵ “ARTÍCULO 5

Aplicabilidad de las Leyes y Reglamentos

1. Las Leyes y Reglamentos de cada Parte Contratante que regulen en sus territorios la entrada y salida de las aeronaves dedicadas a la navegación internacional o relativas a la operación de dichas aeronaves durante su permanencia dentro de los límites de su territorio, se aplicarán a las aeronaves de la empresa designada de la otra Parte Contratante.

2. Las Leyes y Reglamentos que regulen sobre el territorio de cada Parte Contratante la entrada, permanencia y salida de pasajeros, tripulaciones, equipajes, carga y correo, así como los trámites relativos a las formalidades de entrada y salida del país, a la migración, a las aduanas y a las medidas sanitarias, se aplicarán también en dicho territorio a las operaciones de la empresa designada de la otra Parte Contratante.”.

tópicos sobre los que versan las disposiciones de la Ley de Aviación Civil, cuya indebida aplicación alega la quejosa.

Consecuentemente, se desestiman los conceptos de violación en los que se alega una violación a la supremacía constitucional, contenida en el artículo 133 constitucional.

Apartado B. Violación a libertad tarifaria, análisis del artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil

La aerolínea quejosa expuso en su quinto concepto de violación que el artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil es inconstitucional por dos motivos esenciales, el primero, porque contraviene el numeral 133 constitucional por tratarse de un aspecto que únicamente puede ser regulado en tratados internacionales y, el segundo, porque viola la libertad tarifaria al permitir que una persona mayor de edad lleve en vuelo a un menor de dos años sin pago de tarifa alguna y sin derecho a asiento ni a franquicia de equipaje, ya que no puede obligarse a la quejosa a regular sus tarifas conforme a la Ley de Aviación Civil.

A juicio de esta Segunda Sala, el simple hecho de que el artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil prevea una obligación a cargo de las aerolíneas que presten el servicio de transporte aéreo internacional no viola lo dispuesto en el numeral 133 constitucional, ya que –como se estableció en el primer apartado de esta ejecutoria–, en términos del artículo 73, fracción XVII, constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para dictar las leyes respectivas sobre las vías generales de comunicación, entre las cuales se encuentra el espacio aéreo nacional.

Así, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, el legislador expidió la Ley de Aviación Civil, en la que se señaló que la navegación civil en el espacio aéreo sobre territorio nacional se rige tanto por lo dispuesto en dicho ordenamiento como por los tratados internacionales.

En esos términos, cuando en el artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil, el legislador previó como derecho de los usuarios del servicio aéreo la posibilidad de que los pasajeros mayores de edad viajen acompañados de un menor de dos años, sin

pago de tarifa alguna, lo hizo en ejercicio de la facultad conferida en la Constitución Federal, disposición que además no va más allá de lo previsto en el artículo 11 del Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú, como refiere la quejosa.

En efecto, la disposición internacional referida establece lo siguiente.

“ARTICULO 11

Tarifas

1. Las tarifas aplicables por las empresas de transporte aéreo de las Partes para el transporte con destino al territorio de la otra Parte o proveniente de él se establecerán a unos niveles razonables, teniendo debidamente en cuenta todos los elementos de valoración, especialmente el costo de explotación, un beneficio razonable y las tarifas aplicadas por otras empresas de transporte aéreo.
2. Las tarifas mencionadas en el párrafo 1 de este Artículo se acordarán, si es posible, por las empresas de transporte aéreo interesadas de ambas Partes.
3. Las tarifas así acordadas se someterán a la aprobación de las Autoridades Aeronáuticas de las dos Partes, al menos cuarenta y cinco (45) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigor. En casos especiales, este plazo podrá reducirse con el consentimiento de dichas Autoridades para la entrada en vigor de una tarifa será necesaria la previa aprobación de las Autoridades Aeronáuticas de ambas Partes.
4. Cuando no se haya podido acordar una tarifa conforme a las disposiciones del párrafo 2 del presente Artículo o cuando una Autoridad Aeronáutica en los plazos mencionados en el párrafo 3 de este Artículo, manifieste a la otra Autoridad Aeronáutica su disconformidad respecto a cualquier tarifa acordada conforme a las disposiciones del párrafo 2, las Autoridades Aeronáuticas de ambas Partes tratarán de determinar la tarifa de mutuo acuerdo.
5. Si las Autoridades Aeronáuticas no pueden llegar a un acuerdo sobre la tarifa que se les someta conforme a los párrafos 2, 3 y 4 del presente Artículo, la controversia se resolverá con arreglo a las disposiciones previstas en el Artículo 15 de este Convenio.
6. Una tarifa establecida conforme a las disposiciones del presente Artículo, continuará en vigor hasta el establecimiento de una nueva tarifa. Sin embargo, la validez de una tarifa no podrá prolongarse en virtud de este párrafo, por un periodo superior a seis (6) meses a contar de la fecha en que aquélla debería haber expirado.
7. Para la fijación de las tarifas, se tomarán además en consideración las recomendaciones del organismo internacional cuyas regulaciones sean usuales.
8. Las empresas aéreas designadas por las Partes Contratantes de ninguna manera modificarán el precio o las reglas de aplicación de las tarifas vigentes.”.

Como se desprende de la transcripción anterior, la norma internacional no prevé una prohibición para que la regulación nacional permita a los pasajeros mayores de edad transportar a un infante menor de dos años sin costo alguno. Es más, ni siquiera se refiere a ese aspecto lo que evidencia que la norma nacional, no se extralimita respecto de lo previsto en la disposición internacional referida, pues ésta únicamente establece los lineamientos para la fijación de tarifas conforme a elementos razonables.

Aunado a que conforme al artículo 5 del mismo ordenamiento internacional, las leyes y reglamentos nacionales que regulen la entrada y salida de aeronaves dedicadas a la navegación internacional o a la operación de tales aeronaves en los límites territoriales; así como lo correspondiente a la entrada, permanencia y salida de pasajeros, tripulaciones, equipajes, carga, correo, migración, aduanas y servicios sanitarios, son aplicables a las aeronaves de la empresa de la otra parte contratante de tal instrumento internacional.

En esos términos, se concluye que la norma reclamada no resulta violatoria del artículo 133 de la Constitución Federal, pues no se contrapone con lo establecido en el Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú, ni excede su contenido.

En otro aspecto, esta Segunda Sala considera que el artículo en estudio tampoco es contrario a la libertad tarifaria, pues el hecho de que ese numeral disponga la posibilidad de que los pasajeros transporten a un menor de dos años sin costo alguno y, en ese sentido, se imponga la obligación de las aerolíneas de expedir a dicho infante el boleto y pase de abordar correspondiente, en nada afecta a los permisionarios y concesionarios del servicio aéreo, ni les causa perjuicio en el ejercicio de su actividad.

Para dar respuesta a su argumento se toma en cuenta que de acuerdo con los artículos 42, 42 Bis y 43 de la Ley de Aviación Civil, en materia de transporte aéreo rige la libertad tarifaria que, en principio, implica que los concesionarios o permisionarios tengan la aptitud de fijar libremente las tarifas por los servicios que presten; sin embargo, esa libertad está sujeta a la satisfacción de determinadas condiciones, entre otras, a que la tarifa permita la prestación de

servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Las condiciones a que el legislador sujetó la libertad tarifaria encuentran sustento en que tanto concesionarios como permisionarios del servicio de transporte aéreo realizan una actividad económica mediante la explotación de un bien de la Nación cuyo uso corresponde a todos los habitantes del territorio nacional.

Ahora, de acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de la Ley de Aviación Civil *se entiende por tarifa la contraprestación que debe pagar el usuario por la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros o carga, que incluye las reglas de aplicación, o condiciones y restricciones aplicables según las características del servicio que se contrate.*

El precio de esa tarifa le otorga al pasajero según la Ley de Aviación Civil, entre otros derechos, el de acceder y descender a la aeronave siempre que cumpla los requisitos de seguridad exigidos para los pasajeros, el de contar con un asiento con cinturón de seguridad en que pueda transportarse durante todo el trayecto, el de contar con un boleto que acredite su derecho de acceder a la aeronave y el de transportar consigo piezas de equipaje (ya sea en forma gratuita o con costo adicional según dispongan las normas nacionales e internacionales).

Sentado lo anterior se toma en cuenta que la norma impugnada¹⁶ establece que 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 deberá expedir sin costo adicional el boleto y pase de abordar correspondiente, destacando que se podrá transportar sin cargo adicional una carriola.

¹⁶ **Artículo 47 Bis.** El concesionario o permisionario está obligado a proporcionar un servicio de calidad y eficiente a todos sus pasajeros. Para garantizar lo anterior, deberá respetar y cumplir con cuando menos los siguientes derechos del pasajero:

(...)

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 correspondiente.** Únicamente en este caso, el pasajero podrá transportar sin cargo adicional una carriola para el infante.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

De la lectura de la norma se advierte que el legislador únicamente estableció una posibilidad o permisión en favor del pasajero mayor de edad que desee transportar en forma gratuita a una persona menor de dos años de edad. En efecto, el legislador consideró que si es voluntad de una persona mayor de edad transportar en forma gratuita a otra menor de dos años puede hacerlo, en el entendido que, en estos casos, la persona menor de edad no tiene derecho a contar con un asiento propio ni tampoco a llevar equipaje para sí.

Dicho de otro modo, para que una persona menor de dos años pueda ser transportada en forma gratuita en una aeronave, el pasajero mayor de edad debe a cambio aceptar que aquél no tendrá derecho a un asiento propio ni a transportar equipaje para sí en forma gratuita. En cambio, si el pasajero mayor de edad desea que el menor de dos años cuente con su propio asiento o que tenga derecho a transportar equipaje en términos de la regulación que resulte aplicable, tendrá que adquirir un boleto pagando la tarifa que para tal efecto señale el prestador del servicio de transporte.

Las explicaciones anteriores evidencian que no existe transgresión a la libertad tarifaria simplemente porque aun cuando la aerolínea queda sujeta a expedir un boleto que permita al pasajero menor de dos años acceder a la aeronave, lo cierto es que la permisión prevista por el legislador no impone al prestador del servicio aéreo la obligación de garantizarle y asignarle un asiento independiente, ni mucho menos a llevar equipaje en forma gratuita.

En efecto, la propia norma establece que la posibilidad de transportar al menor no le otorga el derecho de disponer de un asiento ni el de acceder a franquicia de equipaje, lo cual permite a los concesionarios y permisionarios del servicio aéreo efectuar la venta de dichos espacios a bordo, aunado a que –en estos casos– las aerolíneas estarán en aptitud de cobrar el exceso de equipaje que, en su caso, pertenezca a las personas que viajen con tales infantes.

Por lo tanto, esta Segunda Sala concluye que el artículo 47 Bis, fracción II, de la Ley de Aviación Civil tampoco vulnera la libertad tarifaria de las aerolíneas.

Apartado C. Violación a la garantía de seguridad jurídica, análisis del artículo 47 Bis, fracción IX, de la Ley de Aviación Civil

Por otro lado, en una parte del tercer concepto de violación, la quejosa señala que el artículo 47 Bis, fracción IX, de la Ley de Aviación Civil es incongruente y, por tanto, vulnera la seguridad jurídica, ya que en una parte dispone que el usuario del servicio aéreo puede transportar como mínimo veinticinco kilogramos de equipaje en vuelos nacionales e internacionales y en la parte final establece que el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los tratados internacionales.

Con la finalidad de dar respuesta a tal argumento es necesario establecer en qué consiste el principio de seguridad jurídica, para lo cual debe tomarse en cuenta que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente.

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
(...).”*

La disposición transcrita contiene el principio constitucional de seguridad jurídica, mediante el cual se protege a los individuos de los actos arbitrarios de las autoridades, pues impone a éstas la obligación de regir su actuación bajo el imperio estricto de la norma jurídica, de manera que el legislador tiene el deber de precisar en la ley los requisitos a partir de los cuales las autoridades pueden ejercer sus facultades frente a los particulares.

No obstante, la garantía de seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que sobre el particular, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo.

Así lo sustentó esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2ª/J 144/2006, de rubro: “*GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.*”.¹⁷

Por tanto, el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución Federal es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión.

En este sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en saber a qué atenerse respecto de la regulación prevista en la ley y en la actuación de la autoridad.

Precisado lo anterior, debe destacarse que el precepto reclamado, que ya ha sido transcrito, forma parte del Capítulo X Bis titulado “*De los derechos y las obligaciones de los pasajeros*”, en el que se establece un catálogo de prerrogativas y deberes de los usuarios del servicio de transporte aéreo civil.

Específicamente, la disposición impugnada prevé que el pasajero tiene derecho a transportar veinticinco kilogramos de equipaje sin cargo alguno en vuelos nacionales e internacionales, cuando se trate de aeronaves con capacidad para veinte pasajeros o más, y quince kilogramos en el caso de que la aeronave sea de menor capacidad a la referida, siempre que se respeten las indicaciones de los prestadores del servicio en cuanto al número de piezas y del volumen pues, de lo contrario, puede generarse un cargo extra.

De igual forma, se contempla el derecho del pasajero de recibir un talón por cada pieza de equipaje en el que se especifiquen los datos indicados en las normas oficiales mexicanas correspondientes y la posibilidad de que aquél lleve en cabina hasta dos equipajes de

¹⁷ Cuyo texto es: “*La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.*”. Registro 174094, Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Octubre de 2006. Materia (s): Constitucional, Página: 351.

mano, cuyo peso no exceda de diez kilogramos entre los dos pues, en caso contrario, podría cobrarse una tarifa extra.

Finalmente, el precepto dispone que para los servicios de transporte aéreo internacional, el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los tratados.

Por su parte, la promovente considera que la disposición normativa reclamada genera inseguridad jurídica, lo cual afecta su operatividad como prestadora del servicio aéreo internacional regular, pues contiene una incongruencia, ya que en su primer párrafo dispone que tanto en vuelos nacionales como internacionales los pasajeros pueden documentar sin costo alguno una maleta de hasta veinticinco kilogramos, mientras que en la parte final del precepto se indica que el transporte aéreo internacional debe sujetarse a lo establecido en los tratados que, a decir de la quejosa, son los artículos 11 del Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú y 11 de la Convención sobre Aviación Civil Internacional.

Esta Segunda Sala determina que, contrario a lo sostenido por la aerolínea quejosa, el artículo 47 Bis, fracción IX, de la Ley de Aviación Civil no contraviene la garantía de seguridad jurídica, pues para dar sentido a su contenido debe observarse el texto integral de esa misma norma.

En efecto, como se precisó, el penúltimo párrafo del artículo 47 Bis, fracción IX, de la Ley de Aviación Civil reclamado dispone que el pasajero puede llevar en cabina hasta dos piezas de equipaje de mano, especificando que las dimensiones de cada una serán de hasta cincuenta y cinco centímetros de largo por cuarenta centímetros de ancho por veinticinco centímetros de alto, y el peso de ambas no deberá exceder los diez kilogramos, siempre que por su naturaleza o dimensiones no disminuyan la seguridad y la comodidad de los pasajeros; asimismo, prevé que los permisionarios o concesionarios podrán solicitar a los pasajeros un pago por peso y dimensiones adicionales del equipaje de mano, pero no realizar cobros por pesos y dimensiones menores a los establecidos.

En ese contexto, si bien la norma impugnada señala en su primer párrafo lo relativo al transporte de equipaje para vuelos internacionales y nacionales, y en la parte final indica que para los servicios de transporte aéreo internacional, el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los tratados, ello no genera incertidumbre en cuanto a qué legislación debe observarse para efecto operar el transporte de equipaje en el servicio aéreo.

Es así, debido a que en el primer párrafo se regula el **equipaje documentado** tanto para vuelos nacionales como internacionales, estableciendo los kilogramos permitidos sin cargo alguno, mientras que el penúltimo párrafo reglamenta el **equipaje** que los pasajeros pueden llevar **en cabina** precisando las dimensiones y el peso permitido; consecuentemente, cuando en el último párrafo del precepto impugnado se indica que para los servicios de transporte aéreo internacional, el transporte de equipaje se sujetará a lo dispuesto en los tratados, debe entenderse que ello encuentra sustento no solo en el artículo 133 constitucional, conforme al que los tratados internacionales suscritos por el Presidente y ratificados por el Senado constituyen ley suprema de toda la unión, sino también en que, como se expuso con anterioridad, tratándose del espacio aéreo, es la propia Constitución la que reconoce que su dominio está sujeto a los términos y modalidades que señale el derecho internacional.

Esto es, la redacción de la norma es clara al señalar que para los casos del transporte aéreo internacional la política de equipaje está sujeta siempre a lo que dispongan los tratados internacionales, afirmación que se corrobora si se tiene en cuenta el principio general del derecho que enuncia que donde la ley no distingue no hay por qué distinguir y que de acuerdo con razonamientos anteriores, la normatividad sobre transportación aérea internacional, al formar parte del sistema jurídico positivo mexicano, debe ser compatible con las disposiciones especiales que al respecto prevean los tratados internacionales sobre la materia celebrados en términos del artículo 133 constitucional.

Así, como se expuso con anterioridad, el operador jurídico debe resolver los casos sometidos a su conocimiento verificando, entre otros aspectos, si existe o no regulación internacional especial aplicable sobre la política de equipaje. En caso de no existir entonces es aplicable la legislación nacional y, en caso de existir, deberá

atender a las reglas especiales verificando en todo caso si efectivamente la cuestión sometida a su conocimiento plantea un conflicto de normas o antinomia.

En consecuencia, si bien la disposición impugnada de la Ley de Aviación Civil establece las especificaciones para el transporte de equipaje en vuelos nacionales e internacionales, ello no resulta contradictorio con lo dispuesto en el último párrafo pues, como se explicó, habrá que verificar la existencia de regulación especial en materia de equipaje a nivel internacional, cuya ausencia dará lugar a la aplicación de las disposiciones nacionales en la materia.

Por tanto, la norma cuestionada no contiene incongruencia alguna que pudiera generar incertidumbre jurídica respecto del régimen regulador del transporte de equipaje en el servicio aéreo, por lo que resultan infundados los argumentos de la quejosa en ese sentido.

En relación con lo anterior, la quejosa sostiene que los tratados a que hace referencia el último párrafo de la norma en cuestión disponen lo siguiente.

Convenio sobre Transportes Aéreos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Perú

“Artículo 11

1. Las tarifas aplicables por las empresas de transporte aéreo de las Partes para el transporte con destino al territorio de la otra Parte o proveniente de él se establecerán a unos niveles razonables, teniendo debidamente en cuenta todos los elementos de valoración, especialmente el costo de explotación, un beneficio razonable y las tarifas aplicadas por otras empresas de transporte aéreo.

(...)

8. Las empresas aéreas designadas por las Partes Contratantes de ninguna manera modificarán el precio o las reglas de aplicación de las tarifas vigentes.

(...).”

Convención sobre Aviación Civil Internacional

“Artículo 11.- Aplicación de las reglamentaciones aéreas

A reserva de lo dispuesto en el presente Convenio, las leyes y reglamentos de un Estado contratante relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves,

mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los estados contratantes y dichas aeronaves deberán cumplir tales leyes y reglamentos a la entrada, a la salida y mientras se encuentren dentro del territorio de ese Estado.”.

De la lectura de los preceptos transcritos se obtiene que éstos en forma alguna establecen los parámetros de peso y dimensiones del equipaje, tanto documentado como del que los pasajeros pueden llevar en cabina.

Lo anterior abona a desestimar el argumento de la quejosa en el sentido de que la norma impugnada genera incertidumbre jurídica en relación con la legislación que regula el transporte de equipaje, pues ante la ausencia de reglamentación específica de tal aspecto en las disposiciones convencionales referidas, no puede sostenerse que genera confusión respecto de qué precepto es el aplicable, precisamente porque en los artículos transcritos no se aborda el tópico regulado en el artículo 47, fracción IX, de la Ley de Aviación Civil.

Apartado D. Violación a las formalidades del procedimiento, estudio del artículo 47 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Aviación Civil

La empresa quejosa sostiene en la parte final del cuarto concepto de violación que el artículo 47 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Aviación Civil vulnera el derecho a un debido proceso en tanto permite a los usuarios del servicio de transporte aéreo cobrar una indemnización o compensación por retraso o cancelación de vuelo, sin que medie un procedimiento en el que las aerolíneas tengan una defensa adecuada y la oportunidad de ofrecer pruebas para desvirtuar tal reclamo, ya que en ocasiones las situaciones aludidas no son imputables a los prestadores del servicio.

Con la finalidad de dilucidar el planteamiento anterior, cabe señalar que el debido proceso es un derecho fundamental contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal que contiene principios y garantías, cuya observancia es necesaria en diversos procedimientos para la obtención de una solución esencialmente justa. Se trata de la prerrogativa que constituye el conjunto de requisitos jurídicos y procesales necesarios para afectar legalmente los derechos de los gobernados.

Expuesto lo anterior, es conveniente recordar que las disposiciones normativas que la empresa quejosa considera transgresoras del derecho al debido proceso¹⁸ establecen la obligación de los concesionarios o permisionarios de prestar un servicio de calidad a los pasajeros.

Asimismo, disponen que los casos de retraso en la hora de salida o de cancelación de vuelo, imputables a los concesionarios o permisionarios, el pasajero deberá ser indemnizado, estableciendo para tal efecto los parámetros de dicha compensación.

La quejosa considera que esos preceptos son contrarios al artículo 14 de la Constitución General de la República porque no prevén un procedimiento en el que se les otorgue la garantía de audiencia para alegar lo que se estime pertinente en torno al reclamo de indemnización por cancelación o retraso de vuelo.

Dicho concepto de violación es infundado, en primer lugar porque ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional que no existe disposición expresa que establezca la obligación del legislador de prever en una norma el procedimiento detallado de la aplicación de las disposiciones de un ordenamiento, pues será la autoridad correspondiente quien otorgue el derecho de audiencia en términos de las prerrogativas contenidas en la Constitución Federal, toda vez que la aplicación de las disposiciones normativas no es aislada, sino que su empleo debe realizarse sistemáticamente.

El hecho de que los preceptos impugnados únicamente establezcan la consecuencia del incumplimiento de los concesionarios o permisionarios de la obligación de proporcionar un servicio de calidad y eficiente a los usuarios del servicio de transporte aéreo, en relación con los retrasos y cancelaciones de vuelos, no implica –en sí misma– una violación al debido proceso por carecer de un procedimiento detallado en el que se otorgue la posibilidad de defenderse ante el reclamo de indemnización, pues las disposiciones reclamadas no contemplan la imposición de una sanción para las aerolíneas que amerite su defensa en un procedimiento, sino que la naturaleza de esa indemnización es la compensación a pasajeros con motivo del incumplimiento o cumplimiento deficiente del servicio aéreo

¹⁸ Las cuales ya fueron transcritas en la primera parte de este considerando (páginas 14 y 15).

pactado entre los usuarios y los permisionarios o concesionarios, ya que se trata de compensar los daños causados a los pasajeros y así mejorar los estándares de calidad en el servicio.

Ahora, en virtud de que de la lectura de los argumentos de la quejosa se advierte que asume que los conceptos “indemnización” y “sanción” son sinónimos, con el sólo propósito de no dejarla inaudita, esta Segunda Sala estima necesario, además, hacer las precisiones siguientes.

En términos generales, una sanción legislativa es una medida adoptada por el legislador para reprochar o “castigar” la conducta a cargo de una persona que puede ser particular o autoridad, afirmación que se corrobora si se toma en cuenta que conforme al diccionario de la lengua española, se entiende por sanción, entre otras acepciones, *la pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores*. Tratándose de leyes administrativas, la acepción “sanción” se ha identificado conceptualmente con las medidas a través de las que el legislador reprocha a los particulares y a las autoridades o servidores públicos, el incumplimiento de sus obligaciones legales, optando normalmente y según la naturaleza de la ley de que se trate, por prever sanciones como multa, arresto, suspensión de actividades, clausura definitiva o inhabilitación, entre otras.

En cambio, de acuerdo con la teoría general de las obligaciones, en términos generales, una indemnización consiste en una forma de resarcir un daño o perjuicio, lo que se corrobora por ejemplo con el texto del segundo párrafo del artículo 1916 del Código Civil Federal que establece que *cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero*, o los diversos 1910 y 1912 también de ese ordenamiento que respectivamente disponen: *el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, y que cuando al ejercitar un derecho se causa daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho*.

La simple confrontación entre ambos conceptos evidencia que la quejosa parte de una premisa inexacta pues asume que la indemnización prevista por el legislador es una sanción por el

incumplimiento a sus obligaciones como permisionario o concesionario del permiso o concesión de transporte aéreo, cuando en realidad se trata de la manera de resarcir a los pasajeros –o contratantes del servicio de transporte aéreo– por los daños y perjuicios causados con motivo del incumplimiento de sus obligaciones como prestador del servicio derivadas del contrato de transporte aéreo.

Aunado a ello, esta Segunda Sala considera necesario precisar que las disposiciones normativas en estudio establecen la hipótesis del pago de una indemnización solo cuando se satisfagan los requisitos legales, por lo que no era necesario que se previera también el procedimiento mediante el cual el concesionario o permisionario esté en aptitud de demostrar que no se actualizaron las hipótesis que dan lugar a dicha compensación.

En efecto, la oportunidad para que los prestadores del servicio aéreo puedan ejercer su derecho de audiencia será, en su caso, cuando el pasajero que habiendo solicitado la indemnización respectiva ante la aerolínea se manifieste inconforme con la resolución que sobre tal aspecto se hubiere adoptado, es decir, con la decisión en torno a la procedencia o no del pago de la indemnización que hubiere solicitado.

Así, será hasta que el pasajero opte o decida inconformarse contra la decisión sobre el pago o no de la indemnización a través de las vías legales que a su interés legal convengan, cuando la aerolínea podrá demostrar las razones de su determinación.

A manera de ejemplo, el pasajero inconforme puede optar, entre otras vías y si así conviene a su interés legal, por hacer valer sus derechos como consumidor del servicio de transportación aérea instaurando para tal efecto el procedimiento de queja o reclamación a que se refiere la Ley Federal de Protección al Consumidor, de aplicación supletoria a los contratos de transporte aérea, el cual puede seguirse ante la Procuraduría Federal del Consumidor que, en términos del artículo 99 de la ley de la materia, recibirá las quejas o reclamaciones de los consumidores de manera individual o grupal, destacando que dentro del cúmulo de disposiciones normativas de esa legislación prevé un procedimiento conciliatorio y uno arbitral que puede o no seguirse ante ese ente.

Es decir, los concesionarios y permisionarios del servicio aéreo también pueden tener la posibilidad de hacer efectiva su garantía de audiencia ante tal autoridad administrativa, pues en esa sede podrán acreditar que el retraso o cancelación de vuelo no es imputable a ellos y justificar, en su caso, la improcedencia de la indemnización, mediante los procedimientos que pueden instaurarse en términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a saber, el procedimiento de conciliación y el de arbitraje.

Efectivamente, con independencia de que las aerolíneas establezcan políticas o procedimientos internos para atender los reclamos del servicio prestado, en los supuestos en que los usuarios del servicio aéreo acudan a inconformarse ante la Procuraduría Federal del Consumidor de conformidad con el artículo 99 de su legislación¹⁹, se llevarán a cabo los procedimientos previstos en su legislación, según corresponda, donde se otorgará la oportunidad a concesionarios y permisionarios de desvirtuar el reclamo de indemnización relativo.

¹⁹ "ARTICULO 99.- La Procuraduría recibirá las quejas o reclamaciones de los consumidores de manera individual o grupal con base en esta ley, las cuales podrán presentarse en forma escrita, oral, telefónica, electrónica o por cualquier otro medio cumpliendo con los siguientes requisitos:

I. Señalar nombre y domicilio del reclamante;

II. Descripción del bien o servicio que se reclama y relación sucinta de los hechos;

III. Señalar nombre y domicilio del proveedor que se contenga en el comprobante o recibo que ampare la operación materia de la reclamación o, en su defecto, el que proporcione el reclamante;

IV. Señalar el lugar o forma en que solicita se desahogue su reclamación;

V. Para la atención y procedencia de quejas o reclamaciones grupales, se deberá acreditar, además, que existe identidad de causa, acción, pretensiones y proveedor; la personalidad del o los representantes del grupo de quejosos; que la representación y gestión se realiza de manera gratuita, y que no están vinculadas con actividades de proselitismo político o electoral, y

VI. Las asociaciones u organizaciones de consumidores que presenten reclamaciones grupales deberán acreditar, además:

a) Su legal constitución y la personalidad de los representantes;

b) Que su objeto social sea el de la promoción y defensa de los intereses y derechos de los consumidores;

c) Que tienen como mínimo un año de haberse constituido;

d) Que los consumidores que participan en la queja grupal expresaron su voluntad para formar parte de la misma;

e) Que no tienen conflicto de intereses respecto de la queja que se pretenda presentar, expresándolo en un escrito en el que, bajo protesta de decir verdad, se haga constar dicha circunstancia;

f) Que la representación y gestión se realiza de manera gratuita, y

g) Que no participan de manera institucional en actividades de proselitismo político o electoral.

Las reclamaciones de las personas físicas o morales a que se refiere la fracción primera del artículo 2 de esta ley, que adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros, serán procedentes siempre que el monto de la operación motivo de la reclamación no exceda de \$521,139.82.

La Procuraduría podrá solicitar a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor. Las autoridades antes señaladas deberán contestar la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación."

Al respecto, conviene señalar que en el Capítulo XIII de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se detallan los procedimientos que pueden seguirse ante la Procuraduría Federal del Consumidor distinguiendo cuatro secciones: i) una sección primera, que establece las disposiciones comunes que rigen tales procedimientos –entre las que destacan los requisitos que deben cumplirse en la formulación de quejas o reclamaciones de los consumidores y los plazos en que han de presentarse, cómo se efectuarán las notificaciones correspondientes, la designación de peritos en caso de desahogo de periciales y la naturaleza de los convenios aprobados o laudos emitidos por dicha Procuraduría; ii) sección segunda, destinada a los procedimientos arbitrales; iii) sección tercera que se refiere a los procedimientos conciliatorios, y iv) sección cuarta, relativa a los procedimientos por infracción a la ley.

Tanto para el procedimiento conciliatorio como para el arbitral, el legislador enfatizó que surgen ante la denuncia o reclamación de un consumidor, esto es, cuando hay reclamación del consumidor surge una primera etapa conciliatoria que, en caso de no fructificar, puede llegar a convertirse en procedimiento arbitral si así lo convienen las partes, tal como dispone el artículo 116 del ordenamiento en comento²⁰.

En ambos procedimientos las dos partes –consumidor y proveedor de servicios– cuentan con la oportunidad de probar y alegar lo que a su interés legal convenga, lo que se corrobora si se toma en cuenta que para el conciliatorio, la legislación aplicable señala que la Procuraduría habrá de indicar día y hora para que tenga verificativo la audiencia de conciliación, precisando la forma en que podrá celebrarse y se establecen las medidas de apremio que se impondrán a los proveedores que no se presenten a la audiencia y las consecuencias en caso de que no lo hagan los reclamantes.

En lo que interesa al caso, en el artículo 114 de la Ley Federal de Protección al Consumidor²¹ se establece que **el conciliador podrá**

²⁰ ARTÍCULO 116. *En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro independiente para solucionar el conflicto. Para efectos de este último caso, la Procuraduría podrá poner a disposición de las partes información sobre árbitros independientes.*

En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes

²¹ "ARTÍCULO 114.- *El conciliador podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación, así como para el ejercicio de las atribuciones que a la*

requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación y éstas podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe relativo; asimismo, que en caso de suspensión de la audiencia, el conciliador señalará el momento de reanudación y hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, quienes podrán formular en la audiencia observaciones a éste.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento arbitral, en la legislación aplicable se prevé la posibilidad de que la Procuraduría Federal del Consumidor actúe como árbitro en la composición de la resolución de la cuestión controvertida cuando así lo convengan las partes consumidora y proveedora de servicios en conflicto.

Específicamente, en el artículo 119 de la legislación en cita²², se prevé la obligación del árbitro de resolver a conciencia y buena fe las cuestiones sujetas a análisis, **observando en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento, quien además tendrá la facultad de allegarse de los elementos que juzgue necesarios para resolver la controversia planteada.**

De lo expuesto se advierte que en los procedimientos referidos se da la posibilidad a los concesionarios y permisionarios, en su calidad de proveedores del servicio aéreo, de ejercer su garantía de

Procuraduría le confiere la ley. Asimismo, podrá acordar la práctica de diligencias que permitan acreditar los hechos constitutivos de la reclamación. Las partes podrán aportar las pruebas que estimen necesarias para acreditar los elementos de la reclamación y del informe.

El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en tres ocasiones. Asimismo, podrá requerir la emisión de un dictamen a través del cual se cuantifique en cantidad líquida la obligación contractual.

En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días siguientes, donde en su caso, hará del conocimiento de las partes el dictamen correspondiente, las cuales podrán formular durante la audiencia observaciones al mismo.

La Procuraduría podrá emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen a que se refieren los párrafos anteriores, que constituirá título ejecutivo no negociable a favor del consumidor, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, ante la que el proveedor podrá controvertir el monto del título, presentar las pruebas y oponer las excepciones que estime convenientes.

De toda audiencia se levantará el acta respectiva. En caso de que el proveedor no firme el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa.

Para la sustanciación del procedimiento de conciliación a que se refiere el presente Capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

²² “ARTÍCULO 119.- En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y el árbitro tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. El árbitro tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado. No habrá términos ni incidentes.”

audiencia, pues se les da intervención para que mediante sus manifestaciones y la aportación de material probatorio que alleguen a tales procedimientos o les sea solicitado, según sea el caso, justifiquen su dicho en cuanto al reclamo de indemnización por las inconsistencias en el servicio que se les imputan.

Lo que además se corrobora si se toma en cuenta que deberán observarse las formalidades esenciales del procedimiento en el desahogo del procedimiento arbitral, es decir, que deberá respetarse irrestrictamente la garantía de audiencia de las partes involucradas.

Ahora, no pasa inadvertido para esta Sala que el artículo 47 Bis 2²³ de la Ley de Aviación Civil establece que la Procuraduría Federal del Consumidor será la encargada de sancionar la **infracción** a la obligación de contar con módulos de atención a los pasajeros que deben atender a los mecanismos que ese mismo ente establezca, y que el diverso artículo 47 Bis 3²⁴ disponga que será la Procuraduría quien sancionará, **en el ámbito de sus competencias**, las infracciones a los derechos de los pasajeros en términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor; sin embargo, se considera que esas disposiciones no violentan el derecho que la quejosa estima transgredido en atención a lo siguiente.

En primer lugar, porque el propio artículo 47 Bis 2 dispone que las sanciones se aplicarán con independencia de las compensaciones señaladas para el pasajero, es decir, la propia ley de la materia distingue entre la naturaleza de las instituciones que el legislador fijó en la Ley de Aviación Civil para reparar los daños a los pasajeros y las de las sanciones a que se refiere la Ley Federal de Protección al Consumidor. En segundo lugar, porque el artículo 47 Bis 3 es claro en

²³ **Artículo 47 Bis 2.** Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en este capítulo, los concesionarios o permisionarios de servicio al público de transporte aéreo **deberán de contar con un módulo de atención al pasajero en cada una de las terminales en donde operen. La Procuraduría deberá establecer mecanismos para regular estos módulos y garantizar que los procedimientos que ahí se realicen se hagan de forma sencilla y expedita.**

El concesionario o permisionario podrá implementar procedimientos electrónicos con el fin de agilizar los procesos de atención al pasajero y su seguimiento, siempre y cuando informe de manera clara y oportuna sobre su funcionamiento al pasajero y, en caso de que este lo requiera, le brinde el apoyo necesario para su uso.

En caso de que los concesionarios o permisionarios incumplan con estos procedimientos, la Procuraduría impondrá sanciones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 47 Bis 3 de esta Ley, las cuales se aplicarán independientemente de las compensaciones previamente señaladas para el pasajero.

²⁴ **Artículo 47 Bis 3.** La Procuraduría, en el ámbito de sus competencias, sancionará las infracciones a los derechos de los pasajeros, en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.”.

establecer que las sanciones que podrá imponer la Procuraduría Federal del Consumidor, en el ámbito de su competencia, sólo procederá por infracciones a la Ley de Aviación Civil, esto es, cuando las aerolíneas violen una **obligación legal** a su cargo y se le considere infracción administrativa.

Esto es, para que la Procuraduría pueda sancionar por infracción a la Ley de Aviación Civil deberá primero atender a lo que esa legislación disponga como infracción legal y, después, actuar conforme dispone la Sección Cuarta del Capítulo XIII de la Ley de Protección al Consumidor que, como se dijo, regula los procedimientos **por infracciones a la ley**, muy distintos de los conciliatorio y arbitral que se pueden iniciar por el consumidor ante el incumplimiento del contrato de transportación aérea.

De todo lo anterior se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. La indemnización y la sanción por infracción a la Ley de Aviación Civil son instituciones jurídicas distintas.
2. Las indemnizaciones previstas en la Ley Federal del Consumidor únicamente constituyen una forma de reparación que el legislador instituyó en beneficio de los consumidores.
3. Las sanciones por infracciones a la ley son “castigos” o “penas” legales que el legislador estableció para reprochar el incumplimiento a una obligación legal a cargo de los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo.
4. La indemnización tiene por objeto resarcir daños y perjuicios a los pasajeros, mientras que la sanción tiene por objeto castigar la infracción a la ley y, en su caso, evitar que el concesionario o el permisionario sigan incurriendo en tales prácticas.

Consecuentemente, el artículo 47 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Aviación Civil no contraviene el derecho a un debido proceso, ya que –como se explicó–, no es necesario el establecimiento de un procedimiento que regule en cada precepto las relaciones entre los prestadores del servicio aéreo internacional y sus usuarios, en el caso, lo relativo a las indemnizaciones que constituyen una consecuencia de aquéllas.

En otro aspecto, también en el cuarto concepto de violación, la aerolínea quejosa sostiene que la reforma impugnada contraviene lo establecido en el artículo 19 del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, que prevé la imposibilidad de imponer sanciones a las aerolíneas internacionales por retraso o cancelación de vuelo cuando se pruebe que el transportista adoptó todas las medidas razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible.

Tal argumento es inoperante, con base en lo expuesto a continuación.

El artículo 19 del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional es del tenor siguiente.

“Artículo 19

Retraso

El transportista es responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, equipaje o carga. Sin embargo, el transportista no será responsable del daño ocasionado por retraso si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y otros, adoptar dichas medidas.”.

Como se observa de la transcripción anterior, la disposición internacional no establece la imposibilidad de sancionar a las aerolíneas ante el retraso o cancelación de vuelo cuando éstas prueben que hicieron lo razonablemente posible para evitarlo, antes bien señala los supuestos en que aquéllas serán responsables de las inconsistencias en el servicio mencionadas, así como los casos en que estarán eximidos de responsabilidad.

Luego, sin perjuicio de que la indemnización referida no constituye una sanción per se, lo cierto es que el numeral no limita el establecimiento de ese tipo de medidas.

En consecuencia, dado que parte de una premisa falsa, debe desestimarse tal argumento.

Apartado E. Violación a la irretroactividad de la ley, análisis de los artículos 47 Bis 2, 47 Bis 3 y 49 de la Ley de Aviación Civil

Finalmente, en el octavo concepto de violación, la quejosa sostiene que los artículos 47 Bis 2, 47 Bis 3 y 49 de la Ley de Aviación Civil vulneran la garantía de irretroactividad de la ley, contemplada en el artículo 14 de la Constitución General.

Al respecto, indicó que los artículos 47 Bis 2, 47 Bis 3 de la ley en comento le imponen la obligación de contar con un módulo de atención a usuarios del servicio de transporte aéreo, lo que le representa un gasto innecesario, aunado a que tiene rutas distintas a las de la Ciudad de México por lo que el servicio podría no ser continuo y, además, los espacios utilizados con ese fin en el aeropuerto de la capital del país están saturados.

Tales motivos deben desestimarse pues, por una parte, la quejosa no expuso argumento alguno para sostener que las disposiciones impugnadas vulneran la garantía contenida en el artículo 14 constitucional, relativa a la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, cuestión que impide a este órgano realizar un estudio de constitucionalidad de dichos preceptos.

Por otra parte, los argumentos en los que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 47 Bis 2 y 47 Bis 3 de la Ley de Aviación Civil son infundados, ya que basta la lectura de esas disposiciones para verificar que el legislador no impuso características ni requisitos mínimos para el módulo respectivo, sino lo único que exigió es que las aerolíneas cuenten con un espacio al que los pasajeros puedan acudir a solicitar información, preguntar dudas, realizar solicitudes o incluso manifestar reclamos e inconformidades.

Incluso, el legislador reconoció que tal atención puede ser brindada a través de procedimientos electrónicos, siempre que se informe adecuadamente al pasajero sobre su uso y exista quien lo pueda asistir en caso de requerirlo, lo que cobra sentido si se toma en cuenta que para operar el vuelo respectivo, los aeropuertos asignan a las aerolíneas alguna puerta o zona de embarque, así como algún módulo, *stand* o lugar de registro y documentación de pasajeros.

Máxime que la quejosa hizo depender la inconstitucionalidad de las normas de su situación particular y no así de las características de esos numerales en razón de todos sus destinatarios.

Se afirma lo anterior, ya que mediante los planteamientos de constitucionalidad de leyes, la empresa quejosa pretende que se consideren aspectos fácticos ajenos a las características de esas normas, para declarar inconstitucional una obligación impuesta a los prestadores del servicio de transporte aéreo, pues los argumentos vertidos en ese sentido no demuestran la violación constitucional desde aspectos generales.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2ª/J 71/2006 de rubro: *“NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN.”*²⁵.

En esa tesitura, se desestiman los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 47 Bis 2, 47 Bis 3 y 49 de la Ley de Aviación Civil.

Por las razones expuestas, esta Segunda Sala determina negar el amparo a la quejosa Trans American Airlines, sociedad anónima contra los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 50 y 62, párrafo segundo, de la Ley de Aviación Civil.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. En la materia de esta revisión, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a Trans American Airlines, sociedad anónima contra los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 50 y 62, párrafo segundo, de la Ley de Aviación Civil.

²⁵ Cuyo texto y datos de localización son: “Si se toma en consideración que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general deriva de sus propias características, en razón de todos sus destinatarios y no de que uno de ellos pueda tener determinados atributos, es inconcuso que los argumentos que se hagan valer, en vía de conceptos de violación o agravios, en contra de disposiciones generales, y que hagan depender su inconstitucionalidad de situaciones o circunstancias individuales, propias del quejoso, independientemente del conjunto de destinatarios de la norma, deben ser declarados *inoperantes* porque no podrían cumplir con su finalidad de demostrar la violación constitucional que se le atribuye y que por la naturaleza de la ley debe referirse a todos los destinatarios de la norma y no sólo a uno de ellos.”. Registro 174873, Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, Junio de 2006. Materia (s): Común, Página: 215.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

Esta hoja corresponde al **AMPARO EN REVISIÓN 457/2018. QUEJOSA Y RECURRENTE: TRANS AMERICAN AIRLINES, SOCIEDAD ANÓNIMA**, fallado el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, en el siguiente sentido: **ÚNICO**. En la materia de esta revisión, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a Trans American Airlines, sociedad anónima contra los artículos 47 Bis, fracciones II, IV, V, VI, VIII y IX; 47 Bis 2; 47 Bis 3; 49, párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 50 y 62, párrafo segundo, de la Ley de Aviación Civil. **CONSTE**.

AMPARO EN REVISIÓN 457/2018

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.