

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el Código Aeronáutico, en materia de transporte de pasajeros y sus derechos.

BOLETÍN Nº 4.595-15.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, enunciado en el rubro, originado en Moción de los Honorables Senadores señores Pedro Muñoz Aburto, Camilo Escalona y Juan Pablo Letelier.

Se deja constancia de que vuestra Comisión, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 del Reglamento del Senado, acordó proponer a la Sala discutir sólo en general este proyecto de ley, no obstante ser de artículo único.

Durante la discusión de este proyecto de ley vuestra Comisión contó con la colaboración y participación del Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jorge Frei.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

La Moción propone, en el numeral 1, mediante su artículo único reemplazar completamente el Párrafo que regula el transporte de pasajeros, incorporando las siguientes temáticas:

Obligar a los vendedores de billetes de boleto de informar, en forma objetiva y clara, respecto de las diversas alternativas existentes para las rutas, privilegiando aquéllas de menor valor y, entre éstas, los vuelos directos respecto de los que tienen escalas.

Explicitar, al momento de la oferta y en los propios billetes las condiciones, restricciones y limitaciones de éstos, fuente permanente de dificultades y conflictos.

Incorporar al texto las disposiciones administrativas referidas al transporte de personas con discapacidad o en grave estado de salud, con el objeto de facilitar el conocimiento de las normas.

Perfeccionar las disposiciones respecto de la negativa de embarque, retardo y cancelación de los vuelos, equiparando las indemnizaciones, reembolsos y prestaciones adicionales a las vigentes en la Unión Europea.

Establecer que en caso de un accidente aéreo el operador deberá anticipar a los familiares de las víctimas una parte de las futuras indemnizaciones para atender los gastos más inmediatos.

Precisar que la sanción de las infracciones y el cobro de las indemnizaciones, prestaciones y reembolsos por retardos y cancelación de vuelos y por denegación de embarque se ajustarán a lo dispuesto en la ley 19.496, sin perjuicio al derecho de los usuarios de reclamar montos suplementarios por concepto de perjuicios por la vía ordinaria.

ANTECEDENTES

1.- De hecho.

Los autores de la moción señalan que las comunicaciones y el transporte resultan de especial importancia en el mundo actual, particularmente para un país como Chile, cuya extensa geografía las hace imprescindibles para su desarrollo armónico.

En este sentido, el transporte aéreo presenta, por su rapidez, indudables ventajas respecto de las restantes alternativas.

Lamentablemente, nuestro país cuenta con una anómala situación en dicho mercado.

Hasta hace algunos años dos líneas aéreas mantenían una competencia significativa, Lan Chile y Ladeco.

La fusión de ambas, autorizada por los organismos reguladores, pese a la notoria concentración de mercado que se

ocasionó, dejó a Lan Chile, hoy Lan o Lan Express por largo tiempo como un cuasi monopolio en las rutas nacionales.

Por algunos años, Avant Airlines se constituyó en un intento serio de abrir el mercado, pero las prácticas predatorias de un tercer ofertante, AeroContinente, terminaron por sacarla de éste. A ello se sumó, posteriormente, el cese de operaciones de esta última, motivada por procedimientos judiciales.

El ingreso de Sky Airlines, en algunas de las rutas del país, no ha logrado consolidar aún una competencia real en el mercado aéreo nacional, ya que su participación global es todavía muy reducida, en tanto existen itinerarios en que no existe competencia alguna.

La incorporación de Aerolíneas del Sur al mercado motivó una gran esperanza, especialmente en las zonas extremas del país, como la Región de Magallanes, respecto de que esta vez se logrará consolidar un sistema más transparente y abierto, lo que aún no se consigue. En ese mismo sentido, el ingreso de la aerolínea brasileña GOL es incipiente y no puede, todavía, preverse su impacto.

Las circunstancias descritas en el mercado aéreo nacional motivan una gran preocupación de sus usuarios, en diversos sentidos.

En primer término, en cuanto a los valores de los pasajes, pues es sabido que la competencia constituye un importante estímulo para evitar alzas desmedidas.

Cabe hacer presente, en esta materia, que el mercado aéreo presenta ciertas particularidades en que las comparaciones se hacen difíciles, pues no se cuenta con toda la información disponible. En efecto, la existencia de pasajes muy diferenciados, según especificaciones y restricciones impone un significativo factor de distorsión a cualquier análisis. No basta, entonces, un simple cotejo de tarifas, ya que las alzas pueden fácilmente ser encubiertas a través de alteraciones en el régimen de cupos.

En segundo término, en cuanto a que la especial condición de operador único o en posición dominante por parte de un oferente le permite ejecutar ciertas prácticas, tales como suspensión o retraso de vuelos que muchas veces, más que en comprensibles factores climáticos o de seguridad, amparados por la ley, pudieran responder, únicamente, a situaciones comerciales de escasa venta o rentabilidad de algunos vuelos.

Por último, en lo referido a los derechos de los usuarios para obtener información fidedigna y clara respecto de todo lo concerniente al vuelo desde la compra del billete de boleto hasta su llegada a destino.

Junto con las deficiencias anotadas, se constata que existe una legislación muy débil en materia de derechos de los usuarios del transporte aéreo, los que se contienen fundamentalmente en el Código Aeronáutico, cuyas disposiciones no han sufrido, en los últimos años, modificaciones sustantivas en lo relativo a indemnizaciones, compensaciones y reembolsos por cancelación o retardo en los vuelos y denegación de embarque.

Por el contrario, en el derecho comparado se observan importantes esfuerzos, siendo el principal el Reglamento (CE) N° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, que establece normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos.

2.- Jurídicos.

Ley N° 18.916, que aprobó el Código Aeronáutico. Modifica, entre otros, sus artículos 131 y siguientes sobre derechos del pasajero y 142 y siguientes sobre responsabilidad aeronáutica.

Las normas respecto del equipaje, que se encuentran en los artículos 134 y siguientes del Código Aeronáutico y han sido estandarizadas en el Convenio de Varsovia.

Convenio de La Haya.

Protocolos Adicionales N°s 1 y 2 de Montreal.

Ley N° 19.496, sobre derechos de los consumidores.

Reglamento (CE) N° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto se encuentra estructurado en un artículo único que introduce, por intermedio de cuatro numerales, modificaciones a la ley N° 18.916, que aprueba el Código Aeronáutico. El N° 1, reemplaza el Párrafo 1 "Del transporte de pasajeros y sus derechos" (arts.

131-133) del Capítulo V del Título VIII; el N° 2, incorpora un inciso tercero al artículo 144; el N° 3, elimina el artículo 147, y el N° 4, agrega en el Capítulo II del Título IX un artículo 154 bis, nuevo.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Durante la discusión en general el Honorable Senador señor Muñoz Aburto reiteró los planteamientos contenidos en la Moción en informe señalando que esta iniciativa legal tiene como única finalidad proteger en mejor forma los derechos de los pasajeros y usuarios del transporte aéreo.

También pretende establecer una mayor transparencia en la venta de pasajes, obligando a las aerolíneas a ofrecer, en primer término, los boletos de menor valor y a detallar claramente y por escrito las restricciones a que se encuentran sujetos los tickets. Destacó, por ejemplo, que es necesaria una pantalla abierta donde se puedan ver las disponibilidades de pasajes, ya que a veces un pasajero se encuentra con la desagradable sorpresa de que se han terminado los pasajes económicos. Si el pasajero adquiere su boleto a última hora le venden las tarifas más altas, no habiendo transparencia, lo que se puede constatar al ingresar al avión y ver que el vuelo no va completo. No se sabe cuál es el número de los pasajes económicos que tiene cada vuelo. La disponibilidad de los pasajes económicos que tiene cada avión para copar su venta es una materia que el usuario tiene derecho a saber.

Por otra parte, este proyecto de ley tiene por finalidad incorporar a la legislación, en forma expresa, los criterios que permiten el embarque de personas con discapacidad o enfermedades graves.

Además, esta iniciativa legal pretende crear un mecanismo objetivo de reparación por denegación de embarque, suspensión y cancelación de los vuelos, obligando a la línea aérea a indemnizar de inmediato y en efectivo o equivalente a los pasajeros, sin esperar resultado de juicio alguno, en concordancia con las normas europeas sobre la materia.

Asimismo, el proyecto de ley tiene por objetivo reforzar las medidas de mitigación a los familiares en caso de accidentes aéreos. Vale decir, en caso de accidentes que no se espere el término de la investigación sino que se pague de inmediato una parte de las indemnizaciones del caso, como se hace en los países europeos.

Finalmente, este proyecto hace aplicable los procedimientos establecidos en la Ley del Consumidor a las reclamaciones a que den lugar las infracciones cometidas contra los pasajeros aéreos.

En seguida, vuestra Comisión escuchó los planteamientos del señor Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jorge Frei quien señaló que expondría acerca de cómo funciona el sistema hoy; qué derechos tienen los pasajeros; cómo se ejercen estos derechos; qué perfeccionamientos se encuentran en desarrollo hoy día; además, realizará un pequeño diagnóstico de las cifras; qué mejoras se pueden hacer al sistema hoy; qué comentarios se puede hacer al proyecto, principalmente sobre el alcance de la garantía y la responsabilidad del transportista; qué prevenciones habría que tomar en cuenta en cuanto a la justificación del incumplimiento y al impacto en el desarrollo del transporte aéreo y la competencia y sugerencias de otros perfeccionamientos al sistema que pueden implementarse.

Respecto de cómo funciona el sistema hoy, señaló que Chile ha ratificado algunos convenios internacionales sobre responsabilidad del transportador en el transporte aéreo, que forman parte del Sistema de Varsovia:

Convenio de Varsovia.

Convenio de La Haya.

Protocolos Adicionales N^{os} 1 y 2 de Montreal.

Estos acuerdos establecen normas aplicables al transporte aéreo internacional, referentes, entre otras materias, a las indemnizaciones por muerte o lesiones a los pasajeros, destrucción, pérdida o avería del equipaje y de la carga, y por el retardo en la ejecución del transporte aéreo.

En segundo lugar, está el Código Aeronáutico que establece normas aplicables a lo que es el mercado doméstico. Tales como:

1. Derecho a que el transporte se realice en la fecha, horario y demás condiciones estipuladas (artículo 127 inciso 1 del Código Aeronáutico).

2. Derecho a una información veraz y oportuna sobre los servicios ofrecidos por la línea aérea, precio del transporte, condiciones de contratación y otras características relevantes (Artículo 3 de la Ley de Protección al Consumidor).

Cuando un pasajero adquiere un pasaje, es su derecho solicitar las "condiciones del contrato" a la línea aérea o a la agencia de viajes que se lo vende.

3. Derecho a dejar sin efecto el contrato en caso que el transportador suspenda, retrase y/o cancele el vuelo o modifique sus condiciones por razones de seguridad o de fuerza mayor sobrevinientes, como fenómenos meteorológicos, conflictos armados, disturbios civiles o amenazas contra la aeronave.

Así, el pasajero soportará las consecuencias que le implica no realizar el vuelo. A su vez, el transportador soportará la pérdida del precio percibido por los pasajes, que deberá restituirlo al o los pasajeros que no viajarán.

Si las partes perseveran en el contrato, rigen las condiciones originalmente convenidas o las que se pacten al momento de persistir en la ejecución del transporte.

El perseverar en el contrato envuelve situaciones no previstas inicialmente (como de hospedaje y alimentación, por ejemplo).

4. Derecho a ciertas prestaciones en caso que el transportador interrumpiere o suspendiere un viaje ya iniciado por causa que no lo exima de responsabilidad.

El transportador, en este evento, está obligado, a sus expensas, a proporcionar mantención y hospedaje a los pasajeros. Asimismo, deberá ofrecerles, a elección de ellos, cualquiera de las siguientes opciones:

a. Reembolso del importe proporcional del trayecto no realizado.

b. Continuación del viaje, con la demora prevista para solucionar su interrupción.

c. Reanudación del viaje con otro transportador, en las mismas condiciones estipuladas.

d. Retorno al punto de partida, con reembolso del precio del pasaje.

Estas prestaciones no obstan a la indemnización de perjuicios a que tiene derecho el pasajero por el incumplimiento imperfecto o tardío del contrato de transporte.

5. (Sobreventa u "overbooking"). Derecho a ciertas prestaciones en caso que el transportador no embarcare a un pasajero que

se hubiere presentado oportunamente y cuyo boleto de pasaje estuviere previamente confirmado en un vuelo determinado.

El requisito para que opere este derecho es que naturalmente exista un embarque a un vuelo, del cual es excluido el pasajero afectado. En consecuencia, no cobra aplicación esta norma tratándose de un vuelo no realizado y que involucró a todos los pasajeros.

Estas prestaciones no obstan a la indemnización de perjuicios a que tiene derecho el pasajero por la inejecución del contrato de transporte.

6. Derecho a trasladar su equipaje consigo, dentro de los límites de peso y volumen que se determinen en el contrato. El equipaje comprende tanto el registrado como los objetos de mano que porte el pasajero.

7. Derecho a una indemnización de perjuicios.

En caso que la empresa aérea incumpla el contrato de transporte, nace para el pasajero o sus herederos el derecho a una indemnización de perjuicios.

Las característica más sobresaliente de esta indemnización de perjuicios es la existencia de los límites de responsabilidad que el transportador puede invocar. La cuantía de estos límites varía dependiendo de si es un transporte interno o internacional y del hecho generador de responsabilidad.

Este derecho a la limitación de responsabilidad tendrá lugar en los siguientes casos:

- Muerte o lesiones de pasajeros.
- Destrucción, pérdida o avería de equipaje.
- Retraso en el transporte de pasajeros o equipaje.

Límite de indemnización vuelos internacionales

- 16.600 Derechos Especiales de Giro (16.600.000) por muerte, lesión retardo.
- 17 DEG por kilogramo de equipaje: por destrucción, pérdida, avería o retardo del equipaje (FALTA).

Límite en vuelos nacionales

- 4000 UF por muerte o lesión (78.000.000).
- 250 UF por retardo por cada pasajero (4.875.000)
- 40 UF por destrucción pérdida, avería o retardo del equipaje (780.000).

El afectado puede demandar por sumas superiores a los límites del Código, si prueba dolo o culpa del transportador o sus dependientes (Art. 172 del CA)

Las líneas aéreas tienen el derecho a quedar eximidas de responsabilidad si es que acreditan que adoptaron todas las medidas necesarias para evitar el daño o que les fue imposible adoptarlas.

En tercer lugar, la Ley sobre Protección al Consumidor, que obliga a informar, que otorga a los consumidores el derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos. Este derecho del consumidor crea naturalmente una obligación para el proveedor y también para el intermediario, de otorgar la información requerida.

En cuanto a dónde pueden ejercer los reclamos los pasajeros, éstos pueden hacerlo ante:

- Junta Aeronáutica Civil,
- Servicio Nacional del Consumidor o
- directamente a los tribunales de justicia.

La Junta de Aeronáutica Civil ha incorporado, en su página Web para, mediante un Convenio con el Sernac, canalizar estos reclamos. Así la JAC recibe los reclamos que se hacen ante otros órganos del sistema aeronáutico, sea la DGAC, la inversión fiscal del MOP, la Concesionaria. Estos reclamos se reciben, se canalizan, se tramitan, se trata de llegar a una solución amigable con la línea aérea –en un buen porcentaje los solucionan- y otros se derivan al Sernac o a los Tribunales de Justicia.

En seguida, señaló que con la finalidad de mejorar la gestión de estos reclamos, tienen con el Sernac, un convenio vigente para actuar en forma conjunta y éste se va a mejorar.

Por otra parte, la concesionaria de Arturo Merino Benítez va a habilitar una mayor cantidad de sectores para efectuar reclamos en línea ante el incumplimiento del contrato de transporte aéreo.

Las nuevas licitaciones de los aeropuertos incorporan la obligación para que el concesionario implemente sistemas de ingreso de reclamos en línea para que sean derivados a la JAC.

Manifestó estar convencido que parte del problema se puede mejorar con mayor información del funcionamiento del mercado aéreo.

Una de las virtudes de tener los órganos vinculados en línea electrónicamente es recabar una base de datos que genere un indicador de calidad de servicio (número de reclamos por pasajero transportado)

Actualmente el sistema es parcial y recoge una parte de los reclamos, cuando el sistema este funcionando completamente, lograremos una medición y evaluación permanente.

Otro indicador que están terminando y afinando son un índice de cancelaciones y atrasos.

Indicó que en los nuevos aeropuertos concesionados, de Iquique y Puerto Montt, en las bases de licitación se establece que el concesionario se compromete a colocar lugares y puestos ya sea líneas computacionales para que los mismos pasajeros puedan formular sus reclamos y éstos lleguen en línea ante la JAC y el Sernac.

Así también se reciben de otros organismos que ya se han mencionado. Estos se pueden recibir por Internet, a través del Call Center que tiene habilitado el Sernac o la JAC y vía presencial.

Estos reclamos se tramitan mediante este sistema que han habilitado a través de un convenio. Se lleva a cabo una mediación para poder solucionar el conflicto y si no se llega a un acuerdo se recurre a la vía judicial.

Agregó que se obtienen de esto dos productos muy importantes: el más directo para el pasajero es la solución del conflicto y tener un indicador y un análisis de la industria de cómo está funcionando. Es importante incorporar mayor información al mercado en cuanto tasas de reclamo y qué modificaciones se pueden incorporar al sistema.

Respecto de los principales reclamos que recibe el sistema de reclamos aeronáuticos, en términos de líneas aéreas, señaló las tasas de reclamos por cada 10 mil pasajeros, durante el año 2006 y 2007:

Índice de Reclamos 2007

Línea Aérea	Reclamos c/10.000 pasajeros transportados
AEROLINEAS DEL SUR	0.82
AEROMEXICO	0.36
AIR COMET	3.61
AIR FRANCE	0.68
AMERICAN AIRLINES	0.26
C.O.P.A.	0.76
GOL TRANS	2.39
IBERIA	1.37
L.A.C.S.A.	0.69
LAN CHILE	0.65
LAN EXPRESS	0.03
LLOYD A. BOLIVIANO	33.02
PLUNA	0.55
SKY SERVICE	0.31
T.A.M.	2.02
Promedio	47.51

Índice de Reclamos 2007

Línea Aérea	Reclamos c/10.000 pasajeros transportados
AEROLINEAS DEL SUR	0,12
AIR FRANCE	0,07
AIR MADRID	3,67
AMERICAN AIRLINES	0,09
IBERIA	0,41
LAN CHILE	0,14
LAN EXPRESS	0,00
LLOYD A. BOLIVIANO	0,57
LUFTHANSA	0,47
PLUNA	0,65
SKY SERVICE	0,05
T.A.M.	1,34
VARIG	1,05
Promedio	8,64

Respecto de los tipos de reclamo, manifestó que el atraso en el vuelo es la causa de reclamo más frecuente y la pérdida total o parcial del equipaje.

Tipos de reclamos (2007)

Tipos	Requieren solución					Espera promedio para solucionar reclamos (nº de días)
	Total de reclamos		Solucionados	Pendientes	Cerrados Sin solución	
Perdida total o parcial del equipaje	60	17%	14	41	5	36
Otro	68	20%	10	56	2	41
Atraso en la entrega del equipaje	10	3%	1	8	1	66
Retraso del vuelo	130	38%	22	97	11	38
Restricciones del pasaje	5	1%	0	3	2	32
Falta de información	10	3%	3	7	0	72
Pasaje mal emitido	2	1%	1	1	0	9
Mala atención al pasajero en counter	8	2%	1	6	1	39
Mala atención al pasajero Abordo	5	1%	0	3	2	25
Sobreventa	6	2%	0	6	0	0
Deterioro o destrucción del equipaje	17	5%	2	13	2	47
Denegación de embarque	25	7%	3	20	2	29
Total	346	100%	57	261	28	

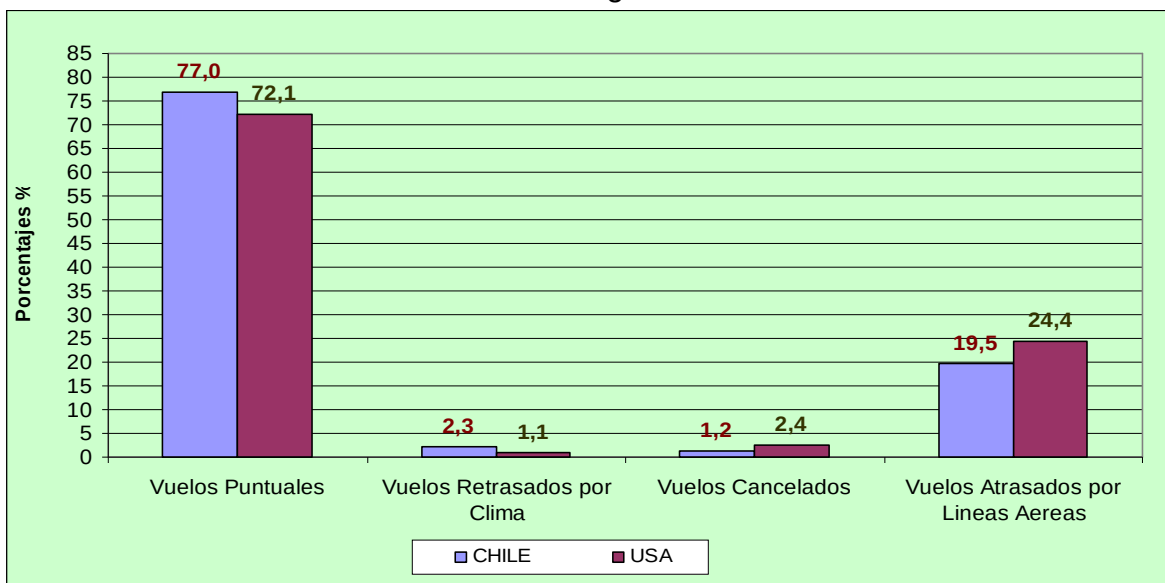
En términos de atrasos y cancelaciones de vuelos señaló que desde Enero, la Junta de Aeronáutica Civil se comprometió a generar un indicador respecto de lo que es el comportamiento de las cancelaciones y atrasos del sistema aeronáutico.

Esto lo han construido con datos de los itinerarios registrados en la Junta de Aeronáutica Civil, en la Dirección General de Aeronáutica y los despegues que tienen registrados la concesionaria del Aeropuerto Arturo Merino Benítez. Este es un piloto que están construyendo y esperan terminarlo antes de fin de año, para que el público tenga mayor información sobre el funcionamiento del mercado.

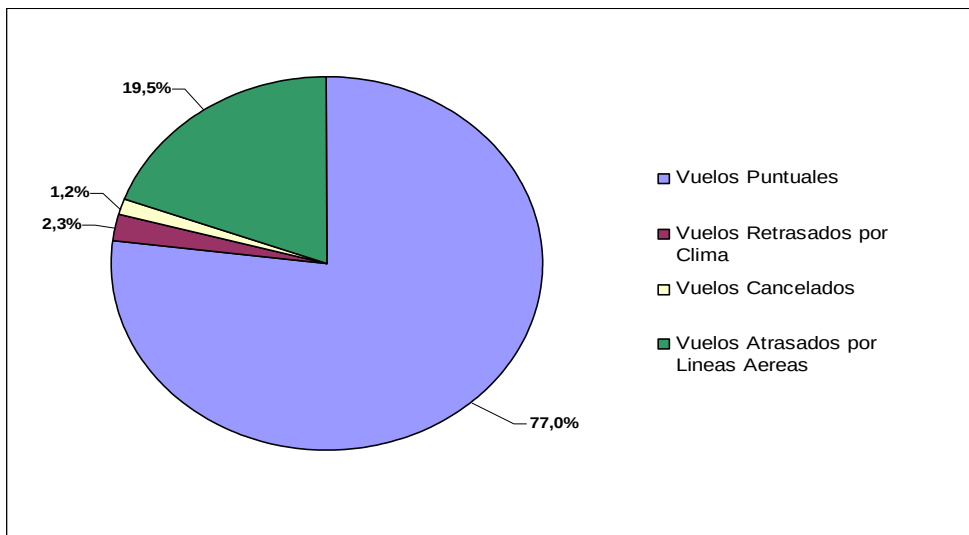
La idea es publicarlo desagregadamente, tanto por línea aérea y por destino. No quieren desagregarlo por vuelo en términos detallados sino que agregados. La idea es tener una fotografía del comportamiento de la industria, no una visión parcial de caso a caso.

Los cuadros reflejan un período acumulado de Enero a Agosto de 2007, que da una idea de cómo se está comportando el mercado.

ATRASOS Y CANCELACIONES DE VUELOS
 Porcentajes Despegues de Vuelos
 Período: Enero a Agosto 2007

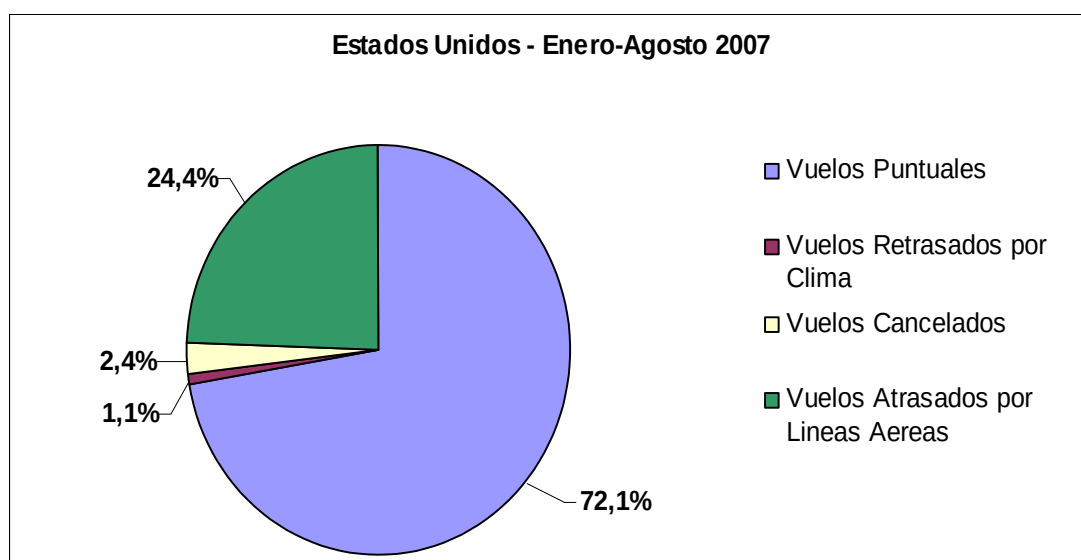


ATRASOS Y CANCELACIONES DE VUELOS
 Porcentajes Despegues de Vuelos en Chile
 Período: Enero a Agosto 2007



Efectuando una comparación con Estados Unidos, en el último tiempo, en términos de vuelos atrasados, tiene un estándar mayor al chileno:

ATRASOS Y CANCELACIONES DE VUELOS
Porcentajes de Vuelos realizados entre Enero y Agosto 2007



Luego destacó por qué es necesario mejorar el sistema. Agregó que la Junta de Aeronáutica Civil concuerda con el diagnóstico que ha realizado el Honorable Senador señor Muñoz Aburto, en el sentido de que el sistema de solución de conflictos se puede mejorar.

Indicó que están conscientes de que los pasajeros tienen derechos, son derechos que, en general, se establecen en todos los sistemas aeronáuticos comparados pero tienen un problema, en el fondo, en cuanto a la facilidad que tiene el pasajero para poder ejercer estos derechos.

Agregó, que no tienen un nivel elevado de mala calidad de servicio o incumplimiento del contrato aéreo pero muchas veces se presentan situaciones anómalas por lo que es bueno distinguir el caso puntual de un problema sistemático y generalizado. Para ambos casos, cree que el sistema debe ser capaz de responder en forma fluida con remedios para cada oportunidad.

Indicó, que es menester establecer derechos y reparaciones para el afectado del caso particular pero también tener una capacidad de evaluar, monitorear y sancionar a la compañía que tiene un funcionamiento sistemático de infracción a los derechos de los pasajeros.

Se preguntó ¿Cuál es el contexto? El contexto, manifestó, como señalaba el Honorable Senador señor Muñoz Aburto, es que tenemos un aumento del tráfico aéreo en forma sistemática. Esto lo están observando desde el año pasado y las proyecciones también así lo indican ya sea por el tipo de cambio, por la estructura del modelo de negocios que se está incorporando en Chile, fenómeno que ya ocurrió en Estados Unidos y que ocurrió en Europa que es la incorporación del modelo de negocios de bajo costo. Las aerolíneas tradicionales, generalmente, lo que hacen no es cambiarse a un modelo de bajo costo sino adaptan ciertas virtudes o buenas prácticas del modelo de bajo costo y bajan los precios y mejoran la competencia y la conectividad.

Esto es una muy buena noticia en cuanto a la masificación del tráfico aéreo. Sin embargo, esto no debe significar que la calidad o el abuso de las condiciones de transporte se vean mermados.

En el fondo, cree que hay que proteger de mejor forma los derechos de los pasajeros y usuarios del transporte aéreo, en este contexto, en cuanto la masificación del transporte aéreo no deteriore el sistema para ejercer los derechos que tiene cada pasajero en virtud de su contrato de transporte aéreo.

Hizo presente, que hay otro proyecto similar a éste, que tiene algunas variaciones respecto de éste y que se encuentra actualmente en trámite en la Honorable Cámara de Diputados iniciado en Moción de los Honorables Diputados señores Díaz, don Marcelo; Encina, Enríquez Ominami, Espinosa, don Marcos; Espinoza, don Fidel; Montes, Moreira, Rossi y Tuma, que también garantiza los derechos de los pasajeros de transporte aéreo, que tienen concordancias y coincidencias y buscan objetivos similares.

Agregó que como autoridad aeronáutica buscan, para tener un marco en términos de objetivo, hacer más accesible y masivo el transporte aéreo en Chile, tanto en su mercado internacional como domestico, con usuarios y actores informados del funcionamiento del sistema, el ejercicio de sus derechos y la calidad del servicio. Incrementar el uso del avión para mejorar la conectividad de Chile, el desarrollo del turismo y el intercambio comercial.

Este proyecto abarca uno de estos objetivos, pero el desarrollo del transporte aéreo tiene otros. Por eso al perfeccionar este instrumento legal se debe tener en cuenta aquéllos para no confundir los objetivos, que muchas veces pueden ser complementarios, pero en algunos casos pueden ser contradictorios, debiendo focalizar el instrumento y no afectar los otros objetivos. __

En concreto un objetivo es asegurar la conectividad del transporte aéreo. Chile tiene un nivel de conectividad que crece a un nivel de 77% pero IATA estima que esto no es suficiente comparado con otros países que están en igual condición económica, como por ejemplo, Panamá, que tiene una conectividad mejor que la chilena. Destacó que la posición geográfica de Chile influye en el nivel de conectividad nuestra.

Continuó señalando que lo que se pretende es asegurar la calidad del servicio y esto se relaciona con que la atención al público sea informada y se respeten los derechos de los pasajeros.

Además, es necesario asegurar un mercado competitivo, es decir, que la entrada y salida de los operadores sea fluida, que sea un mercado desafiante y si existe concentración, los operadores no abusen de esa posición de mercado.

Al mismo tiempo, asegurar la eficiencia del sistema. Un sistema que ofrezca mayores alternativas y que funcione a bajos costos para lograr una masificación de éste.

Agregó que por eso hay que tener en claro que así como el objetivo de este proyecto de ley es asegurar la calidad del servicio que está vinculado, por ejemplo, con el tema de la competencia, en cuanto a la concentración de mercado, el proyecto sólo ataca el tema desde la calidad de servicios a los pasajeros que incluye información transparente, lo que no es suficiente.

Pueden existir conductas anticompetitivas que no pasan por la calidad de servicio.

En algún momento una posición dominante no sólo puede abusar de esa posición de distintas formas que afectan a los competidores y a los usuarios vía tarifas, pero puede tener un excelente servicio. Por otro lado, establecer ciertos requisitos o sólo regulaciones afecta el tema de la competencia al establecer barreras de entrada adicionales para el desarrollo de la industria en cuanto a la entrada de nuevos operadores.

Manifestó, como comentarios generales en cuanto a este proyecto de ley, respecto del alcance de la garantía, que es necesario tener en cuenta que la jurisprudencia de los tribunales constantemente ha reafirmado el hecho de que para estos casos se aplica la ley del consumidor.

La modificación de estos derechos no altera dicha competencia ni pretende reeditar una vieja discusión ya zanjada.

En general, el proyecto mejora la posición del pasajero instituyendo un mecanismo, en virtud del cual, el pasajero tiene acceso a ciertas prestaciones, que están llamadas a aplicarse en casos de denegación de embarque, cancelación de vuelos o retrasos excesivos.

Cree que los derechos sustantivamente no cambian mucho, sino que la virtud del proyecto es facilitar el ejercicio de estos derechos ante los órganos pertinentes. El proyecto mejora y detalla las condiciones para hacer exigible estas prestaciones.

El régimen que el proyecto propone instituir no altera demasiado el equilibrio de las prestaciones actualmente previstas por la ley. El pasajero tiene, además de la indemnización de perjuicios, derecho al reembolso o reposición del pasaje, a la cobertura de gastos de alimentación, estadía y transporte mientras dure el impedimento y a efectuar ciertas comunicaciones.

La garantía contemplada en el proyecto guarda similitud con la prevista en la Ley del consumidor que, en definitiva, se inspira en las reglas sobre vicios redhibitorios de la compraventa y, en cierto modo, también con la actualmente establecida en el Código Aeronáutico.

Grosso modo, supone una reglamentación más precisa de las obligaciones de restitución y reparación procedentes en los casos de cancelación, negativa de embarque y retraso excesivo.

Una de las principales innovaciones que introduce el proyecto es el establecimiento de una tabla de indemnizaciones automáticas, determinadas en atención a la distancia prevista del viaje o del tramo parcial no realizado.

Respecto de los montos a que esas indemnizaciones ascienden cree que eso se puede discutir y más adelante presentará algunas aprehensiones. Esta cláusula genera un impacto económico. que en definitiva pagan los consumidores o compañías de seguro.

Este régimen facilita el ejercicio de estos derechos por el hecho de que, el perjuicio o daño, que debe en principio ser probado por quien lo sufre, con esta cláusula penal se evalúa ex ante. El mecanismo propuesto por el proyecto se acerca a una cláusula penal implícita.

A su juicio, el dispositivo se reforzaría si se analizaran conjuntamente todas las indemnizaciones procedentes. El pasajero debe tener derecho a que se le indemnicen los perjuicios (directos y previsibles) que pruebe haber sufrido. Si se quiere establecer una reparación automática, entonces debe presumirse que las hipótesis analizadas le generan, al menos, perjuicios por los montos previstos en esa tabla, o que las partes avalúan esos perjuicios al menos en las sumas mencionadas; los demás perjuicios deberían probarse. En todo caso, se trataría de presunciones, que el transportador podría teóricamente enervar mediante la prueba contraria de la ausencia de perjuicio.

Otra alternativa, si lo que se quiere es sólo flexibilizar el régimen probatorio para asegurar al menos la restitución de las sumas debidas, es modificar las reglas que confieren valor probatorio a los instrumentos privados, para este caso.

Respecto de las prevenciones que ha enunciado anteriormente, manifestó que un punto es la justificación del incumplimiento. La idea es no poner en riesgo la seguridad. Es decir, hay que establecer un mecanismo que permita a los operadores probar que la seguridad está en riesgo y eso lo certifique una autoridad.

En su estado actual, el proyecto sólo contempla como eventos justificativos del incumplimiento por parte del transportador, situaciones vinculadas con casos fortuitos.

Considera que debe evaluarse con cuidado el eventual efecto perverso de que, para escapar a las consecuencias patrimoniales previstas en el proyecto, el transportista reduzca las precauciones de seguridad exigibles para cada vuelo.

Lo más sensato sería considerar también una facilidad procesal para que el transportista pueda eximirse de responsabilidad, con la causal de justificación de la decisión de cancelar o postergar el vuelo, en atención a las medidas de seguridad necesarias.

Una justificación que se dé en el acto, que sea certificada por un tercero y que se informe a los pasajeros. Muchas veces, en estas situaciones el pasajero va a entender y comprende que se pueda retrasar un vuelo por problemas de seguridad, pero debe conocer lo que está pasando y no debe ignorársele o negársele la información. Por eso hay que distinguir un caso puntual de uno sistemático, debiendo este último tener un tratamiento diferente. En el caso puntual el pasajero debe tener derecho a ejercer los mecanismos que establece la ley. Distinto es el caso sistemático en que se evalúa que hay un problema en el funcionamiento de un operador

en cuanto a que no está haciendo las mantenciones correspondientes y que ello va a redundar en un mal servicio del pasajero.

Recordó, al respecto, el caso de Air Madrid, en que en el mes de Diciembre sucedieron los hechos, y la Junta de Aeronáutica Civil en Agosto, sin tener los indicadores objetivos constataron que habían retrasos de vuelos superiores al promedio y le comunicaron formalmente que tenían que presentar un plan de funcionamiento diferente, que tenían que cambiar su política de indemnización a los pasajeros y reconocer la competencia de la Ley del Consumidor.

En los dos últimos casos accedieron y cambiaron el sistema de indemnización y repararon a los pasajeros en el mismo estándar en que lo hacían en el derecho europeo. En el primero, si bien se adelantaron a la autoridad española, nunca fueron capaces de cambiar el funcionamiento del sistema.

Sin embargo, un sistema debiera tener en consideración alguna fórmula para que el transportador pueda comunicar inmediatamente o tener un mecanismo para que no se sienta presionado en el minuto de hacer la evaluación respecto del tema de la seguridad.

Por tanto, un sistema que certifique en terreno el hecho que se vea alterado un itinerario por medidas de seguridad y que eso se comunique a los pasajeros es una fórmula para elevar la responsabilidad.

El otro elemento es el impacto en el desarrollo de la industria y la competencia.

El nivel que se propone de la cláusula penal anticipada o evaluación anticipada de los perjuicios esta pensada desde una óptica del mercado europeo, el cual es un mercado aéreo desarrollado y competitivo.

Los perjuicios que puede acarrear el retardo estarán cubiertos por las prestaciones en especie que el transportador debe proveerle; pero pueden surgir otros, como pérdidas de reservas hoteleras, u otros gastos adicionales, que en principio deberían probarse mediante los justificativos correspondientes. En caso de mero retardo del viaje, probablemente la justificación de estas indemnizaciones puede ser menor a las que se proponen. Téngase presente, por otra parte, que en el terreno contractual la responsabilidad es sólo respecto a los perjuicios previsibles, salvo en la hipótesis marginal en que consiga acreditarse dolo por parte del agente del daño.

Hay que estar concientes en cuanto el nivel de las compensaciones inmediatas, éstas agregan costos al sistema, que las empresas deben incorporarlos.

El tamaño de la indemnización que se propone genera una limitación para el desarrollo de la industria, para la masificación del transporte aéreo y la mejor conectividad de los derechos.

Destacó que este punto es particularmente complejo con las líneas aéreas pequeñas. Las líneas aéreas grandes tienen mayor flota y más itinerarios, pueden destinar fórmulas diferentes para poder compensar al pasajero o reubicarlo. Pertenecen a alianzas donde tienen acuerdos vendiéndose entre sí pasajes y sus costos son menores. Las líneas aéreas de bajo costo, cuando quieren reubicar a un pasajero en otra línea aérea les cobran los pasajes más altos y eso en el fondo encarece más el sistema.

No está en contra de establecer esta indemnización o evaluación anticipada de perjuicios pero el monto podría analizarse para que no vaya a significar un costo adicional, especialmente para los pequeños.

Otra sugerencia de mejora al sistema, respecto del contrato de transporte, es que sería útil establecer una remisión explícita a las normas sobre contratación previstas en la Ley de consumidores, especialmente en lo que respecta a los contratos por adhesión.

En todo caso, conviene atribuir expresamente carácter irrenunciable a la garantía analizada anteriormente.

Es necesario distinguir el hecho del incumplimiento particular, de la multa por caso de un incumplimiento sistemático y reiterado.

La regla referida a las multas parece que sería más conveniente que se vincule a una demanda de la autoridad cuando el estándar de servicio sea de un constante y sistemático incumplimiento del contrato de transporte aéreo.

Por otra parte, agregó que ésta sería una buena ocasión para definir cuáles son las causas justificadas para retardar o cancelar un vuelo.

Cree que el mercado de transporte aéreo, además de facilitar el funcionamiento de los sistemas de solución de conflictos o de reclamos necesita más información para el pasajero. Esto es aplicable desde

las líneas aéreas hasta las agencias de viajes. Necesita más información respecto del funcionamiento del mercado, por eso están trabajando en estos indicadores. Sería también bueno establecer o regular la información que se entrega a la autoridad respecto de los itinerarios o tarifas promedio cobradas para poder establecer un sistema de verificación. También es bueno que el proyecto de ley recoja lo que es el acuerdo entre las partes. Un aspecto del derecho europeo no recogido por el proyecto se refiere a la posibilidad de concluir acuerdos previos con el pasajero en los eventos analizados.

Finalmente señaló que otros dos elementos que es importante tener en cuenta son: uno, respecto del ingreso de personas discapacitadas. La Dirección General de Aeronáutica Civil está redactando un reglamento para mejorar el sistema de ingreso para los discapacitados y, segundo, el adelanto de la indemnización por caso de muerte o accidente, está contemplado en el Convenio de Montreal que suscribió Chile y que va a ingresar a trámite legislativo en unas semanas más.

APROBACIÓN EN GENERAL

Cerrado el debate y sometida a votación la idea de legislar, vuestra Comisión procedió a aprobarlo en general, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Cantero, Muñoz Aburto y Novoa.

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, en general, el proyecto de ley en informe, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo Único.- Modifíquese el Código Aeronáutico, cuyo texto fue establecido por la Ley 18.916, del siguiente modo:

1.- Reemplácese el Párrafo 1 del Capítulo V del Título VIII por el siguiente:

I.- Del transporte de pasajeros y sus derechos. (ARTS. 131 - 133)

“Artículo 131.- Quienes comercialicen billetes de pasaje deberán ofrecer información objetiva, exacta y completa sobre las diversas alternativas de tarifas y modalidades de vuelo disponibles.

Deberán privilegiar ofertar aquéllas de menor valor en lugar de las de mayor costo y, a iguales precios, los vuelos directos respecto de los que tengan escalas o conexiones.

Permitirán, asimismo, a los usuarios acceder a la información contenida en la pantalla de los sistemas informáticos o a copias impresas de ella, si éstos así lo solicitaren y entregarán, por escrito y en forma clara toda información referida a las condiciones, restricciones y limitaciones de los billetes y al procedimiento a seguir en caso de cancelación o retraso de los vuelos y denegación de embarque.

Artículo 131 bis.- El transportador dará al pasajero un billete de pasaje, que deberá contener, a lo menos, las siguientes indicaciones:

- a) Lugar y fecha de expedición,
- b) Nombre del pasajero y del transportador o transportadores,
- c) Puntos de partida y de destino,
- d) Precio y clase del pasaje, y
- e) La explicitación clara e íntegra de las condiciones, restricciones y limitaciones a que estén sujetos.

El billete de pasaje hace fe de la celebración y de las condiciones del contrato de transporte. La falta, irregularidades o pérdida del billete no afectarán a la existencia ni a la validez del contrato.

Artículo 132.- El transportador puede rehusar o condicionar el transporte de aquellos pasajeros cuyo estado o condición constituyere un peligro para la seguridad, higiene o buen orden a bordo, o cuando requiriere atención o cuidado especial durante el viaje.

Lo anterior, no será aplicable a personas discapacitadas o de movilidad reducida que pueden valerse por sí mismas, las que sólo necesitarán acreditar esta situación a través de una certificación médica.

Un reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales se autorizará el transporte de personas orgánicamente descompensadas, agónicas o inconscientes.

Artículo 132 bis.- El transportador que no embarcare a un pasajero que se hubiere presentado oportunamente y cuyo boleto de pasaje estuviere previamente confirmado en un vuelo determinado o que cancelare injustificadamente un vuelo, estará obligado a informar a éste, en forma escrita, de sus derechos y a entregarle las siguientes cuatro prestaciones:

1) Una indemnización compensatoria de acuerdo a la siguiente escala:

I.- Vuelos de hasta 1500 kilómetros: 9 Unidades de Fomento.

II.-Vuelos de más de 1500 y hasta 3500 kilómetros: 14.5 Unidades de Fomento.

III.- Vuelos de más de 3500 kilómetros: 22 Unidades de Fomento.

La distancia se medirá considerando el último punto a que el pasajero llegará con retraso, respecto del itinerario original como consecuencia de la denegación de embarque o de la cancelación.

En caso de denegación de embarque la indemnización se reducirá a la mitad si se ofrece al pasajero un transporte alternativo que le permita llegar al destino final con menos de dos, tres o cuatro horas de retraso, según se trate de los numerales I, II o III precedentes, respectivamente.

En caso de cancelación del vuelo el transportista podrá excusarse del pago si informa al pasajero con más de quince días de antelación o si, avisándole con una antelación menor, le ofrece una alternativa de viaje que le permita llegar al destino final con el retraso señalado en el inciso anterior. Corresponde al transportista probar la existencia y oportunidad de la información.

Las indemnizaciones a que se refiere este artículo se pagarán en forma inmediata en efectivo o a través de transferencias bancarias electrónicas o cheques. Sólo si el pasajero acepta podrá efectuarse el pago a través de bonos, descuentos futuros u cualquier otro servicio.

2) El reembolso del valor de su billete de pasaje o proporcionarles un transporte alternativo, de acuerdo a las siguientes alternativas:

a) Reembolso del importe proporcional del trayecto no realizado e incluso de la parte efectuada si a consecuencia de la denegación o retardo el vuelo se ha hecho innecesario, junto con el retorno al punto de partida, si fuera el caso;

b) La continuación del viaje hasta el destino final en el mismo u otro transportador, en las mismas condiciones estipuladas, a la brevedad posible; o

c) La continuación del viaje hasta el destino final, en el mismo u otro transportador, en las mismas condiciones estipuladas, en una fecha que convenga al pasajero.

3) La alimentación y alojamiento por el período de espera necesario para comenzar el viaje, reanudarlo o retornar al origen y el transporte entre el lugar de alojamiento y el aeropuerto y viceversa; y

4) Acceso a dos llamadas de comunicación telefónica, o al envío de igual número de fax, telégrafos o correos electrónicos, a elección del pasajero.

Tratándose de la circunstancia prevista en la letra c) del numeral 2) precedente, los servicios de alojamiento, transporte y alimentación sólo se prestarán hasta la fecha en que hubiera sido posible reanudar el viaje conforme lo dispuesto en la letra b) del mismo precepto.

Artículo 133.- El transportador que iniciare, en forma injustificada, un vuelo con un retardo de más de dos horas respecto de la hora estipulada, deberá prestar al pasajero las atenciones señaladas en el numeral 3) del artículo precedente que correspondan según el horario.

Con todo, en caso que el retardo exceda a cinco horas el pasajero tendrá derecho, además, a lo dispuesto en la letra a) del número 2) del artículo anterior.

Artículo 133 bis.- Sólo serán causas justificadas para los efectos de lo dispuesto en los dos artículos precedentes, aquéllas señaladas en el artículo 127.

Artículo 133 ter.- Las acciones individuales o colectivas destinadas a sancionar las infracciones a las normas contenidas en este Párrafo y a la obtención de las prestaciones, reparaciones e

indemnizaciones que en él se establecen, se tramitarán ante los tribunales y conforme al procedimiento señalado en el Título IV de la Ley 19.496.

Artículo 133 quater.- El ejercicio de las acciones señaladas en el artículo anterior no obstarán al cobro de montos indemnizatorios suplementarios o no considerados, ante los tribunales ordinarios, si se estima que los perjuicios materiales y morales sufridos exceden la magnitud de los contenidos en este Párrafo.”

2.- Incorpórase el siguiente inciso tercero al artículo 144:

“El transportador estará obligado a identificar a los pasajeros afectados y a ofrecer a sus familiares, en un plazo no superior a quince días de ocurrida la tragedia, un abono anticipado de 1000 Unidades de Fomento para atender sus necesidades económicas inmediatas, lo que no supondrá un reconocimiento de su responsabilidad.”

3.- Elimínese el artículo 147.

4.- Agréguese en el Capítulo II del Título IX el siguiente artículo 154 bis:

“Artículo 154 bis.- La infracción a lo dispuesto en el artículo 131 y cualquier otra acción u omisión maliciosa que ocasione perjuicios al pasajero en la adquisición de los billetes de boleto, como asimismo, la vulneración del artículo 132 bis, en lo que se refiere a la información de los derechos de los pasajeros afectados por denegación de embarque o la cancelación de sus vuelos, se castigará con la multa a que hace referencia el inciso primero del artículo 24 de la ley 19.496 y su denuncia y sanción se ajustará a las normas de procedimiento de dicho texto legal.”.

Acordado en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2007, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos

Cantero Ojeda (Presidente), Pedro Muñoz Aburto (Roberto Muñoz Barra) y Jovino Novoa Vásquez.

Sala de la Comisión, a 6 de noviembre de 2007.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el Código Aeronáutico, en materia de transporte de pasajeros y sus derechos.

BOLETÍN N°: 4.595-15.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: la Moción propone, en el numeral 1, mediante su artículo único reemplazar completamente el Párrafo que regula el transporte de pasajeros, incorporando las siguientes temáticas:

Obligar a los vendedores de billetes de boleto de informar, en forma objetiva y clara, respecto de las diversas alternativas existentes para las rutas, privilegiando aquéllas de menor valor y, entre éstas, los vuelos directos respecto de los que tienen escalas.

Explicitar, al momento de la oferta y en los propios billetes las condiciones, restricciones y limitaciones de éstos, fuente permanente de dificultades y conflictos.

Incorporar al texto las disposiciones administrativas referidas al transporte de personas con discapacidad o en grave estado de salud, con el objeto de facilitar el conocimiento de las normas.

Perfeccionar las disposiciones respecto de la negativa de embarque, retardo y cancelación de los vuelos, equiparando las indemnizaciones, reembolsos y prestaciones adicionales a las vigentes en la Unión Europea.

Establecer que en caso de un accidente aéreo el operador deberá anticipar a los familiares de las víctimas una parte de las futuras indemnizaciones para atender los gastos más inmediatos.

Precisar que la sanción de las infracciones y el cobro de las indemnizaciones, prestaciones y reembolsos por retardos y cancelación de vuelos y por denegación de embarque se ajustarán a lo dispuesto en la ley 19.496, sin perjuicio al derecho de los usuarios de reclamar montos suplementarios por concepto de perjuicios por la vía ordinaria.

II. ACUERDOS: aprobado en general (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: el proyecto se encuentra estructurado en un artículo único que introduce,

por intermedio de cuatro numerales, modificaciones a la ley N° 18.916, que aprueba Código Aeronáutico.

- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** no tiene.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señores Pedro Muñoz Aburto, Camilo Escalona y Juan Pablo Letelier.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primer trámite.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** no hay.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 4 de octubre de 2006. Se dio cuenta en la Sesión 59ª, Ordinaria, de 10 de octubre de 2006, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.
- X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** ley N° 18.916, que aprueba Código Aeronáutico.

Valparaíso, 6 de noviembre de 2007.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario