



NOTA DE ESTUDIO

SEPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales

3.1: Fortalecer la vigilancia reglamentaria y la evolución de los marcos institucionales

ASPECTOS PARA TENER PRESENTE EN LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA DE PROYECTOS SOBRE DERECHOS DE LOS PASAJEROS: LA EXPERIENCIA DE CHILE

(Nota presentada por Chile y apoyada por 17 Estados miembros de la CLAC²)

RESUMEN

En esta nota se examina la necesidad de que las reformas a los derechos de los consumidores se basen en el análisis de ciertos elementos básicos que respalden la necesidad de introducirlos, con el objeto de que constituyan mejoras efectivas en la relación contractual entre pasajeros y aerolíneas y no un obstáculo al desarrollo del transporte aéreo que encarezca los servicios. Toda innovación debiera respaldarse con datos objetivos y tener presente las particularidades de la industria, de manera que la legislación resultante solucione necesidades reales y se alinee con las tendencias mundiales. Para ello, se expone el caso de Chile, en cuyo Poder Legislativo actualmente se tramitan diversos proyectos de ley sobre esta materia, sin que exista una relación clara entre dichas iniciativas y la información disponible sobre el desempeño del sector.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de la experiencia chilena en materia de protección del consumidor del transporte aéreo, buscando que la regulación de los Estados miembros se base en la aplicación regional de los Principios Básicos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), considerando la evidencia basada en datos objetivos y la colaboración y entendimiento entre los sectores público y privado de cada país;
- b) encomendar a la Secretaría que, en coordinación con los Estados miembros y los organismos regionales pertinentes, elabore material de orientación con parámetros mínimos comunes para la recopilación y sistematización de datos sobre protección del consumidor del transporte aéreo, que facilite la comparabilidad de la información entre Estados; y
- c) alentar a los Estados a establecer o fortalecer instancias permanentes de consulta y diálogo entre las autoridades aeronáuticas y los operadores del sector, y a compartir, a través de la OACI y de los organismos regionales pertinentes, sus experiencias en materia de recopilación de datos y de colaboración público-privada, a fin de facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

¹ La versión en español fue proporcionada por Chile.

² Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna
<i>Referencias:</i>	Resolución AE6-1 de la Asamblea de la CLAC, <i>Protección de los Consumidores de la Industria de Transporte Aéreo</i> [Protection of Consumers in the Air Transport Industry], VI Asamblea Extraordinaria, virtual, 14 de diciembre de 2020 <i>ICAO Core Principles on Consumer Protection</i> , adoptados por el Consejo en 2015, respaldados por la 38ª Asamblea IATA, <i>Celebrating 10 Years of ICAO's Core Principles on Consumer Protection</i> , documento presentado ante la 60ª Conferencia de Directores Generales de Aviación Civil de Asia y el Pacífico (DGCA/60), Sendai, Japón, julio de 2025 <i>Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional</i> , Montreal (1999)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Es claro que los pasajeros aéreos se pueden beneficiar de una mayor competitividad del transporte aéreo, que ofrezca la posibilidad de mejores servicios a menores precios, fomentando que los operadores mejoren sus ofertas al público, lo que se encuentra estrechamente relacionado con el reconocimiento y protección de los derechos de los consumidores. Así, resulta especialmente relevante el logro de un equilibrio entre la protección al pasajero y la promoción de la competencia de la industria aérea.

1.2 El punto de equilibrio entre protección al consumidor y disponibilidad de servicios de transporte aéreo no es el mismo para todos los Estados, sino que depende de las características particulares de cada mercado, incluyendo su grado de competencia, la densidad de su red de conectividad y la capacidad de su industria para absorber los costos asociados a dicha protección.

1.3 Precisamente en atención a esta diversidad, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) optó, al adoptar en 2015 sus Principios Básicos sobre Protección del Consumidor, por un instrumento de carácter orientador y no vinculante, antes que por un tratado internacional único aplicable indistintamente a todos los Estados. Dicha opción responde a un riesgo reconocible. La adopción de un mismo estándar regulatorio, diseñado para las condiciones de unos Estados, puede resultar desproporcionada o inadecuada cuando se traslada a Estados con condiciones estructurales distintas.

1.4 Sin embargo, la práctica de los últimos diez años muestra que la aplicación de estos Principios, dejada a cada Estado individualmente, tampoco ha sido suficiente por sí sola. En efecto, los regímenes nacionales y regionales de protección al consumidor continúan siendo heterogéneos, y en ocasiones se superponen entre sí para un mismo itinerario o pasajero, algo especialmente complejo de abordar tratándose de una industria basada en redes y conexiones que van más allá de los límites de un solo Estado.

1.5 La presente nota examina la experiencia chilena en relación con el trabajo legislativo para incorporar nuevas innovaciones al catálogo de derechos del pasajero ya existente en la ley y propone que la Conferencia reafirme la función orientadora de los Principios Básicos de la OACI, alentando su aplicación y su regulación, considerando la información basada en datos objetivos de cada país.

2. ANÁLISIS

Durante los últimos años y al igual que otros Estados, Chile ha experimentado una intensa actividad legislativa apuntada a introducir nuevos derechos en favor de los pasajeros aéreos. Inicialmente, las relaciones entre pasajeros y líneas aéreas se encontraban regidas por el respectivo contrato de transporte aéreo y por el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (Convenios de Varsovia, 1929) y el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional (Convenio de Montreal, 1999), además de las normas generales de la Ley de Protección al Consumidor. En el año 2015 se aprobó una primera reforma que creó el estatuto especial de derechos del pasajero aéreo en el Código Aeronáutico chileno, introduciendo diversos derechos para los casos de denegación de embarque, retraso y cancelación de vuelos, orientados a privilegiar la continuidad del viaje, la entrega oportuna de información y la coherencia con el marco jurídico internacional. Posteriormente, en el año 2021, se aprobó un segundo paquete de reformas que incluyó nuevos derechos para los pasajeros, tales como el de retractarse de la compra de un billete; ceder a un tercero el derecho a viajar en un determinado vuelo; postergar la fecha del viaje por razones médicas; y disponer de asientos contiguos para los grupos familiares que incluyan menores de edad, entre otros. Todas estas propuestas legislativas fueron desarrolladas en conjunto por los organismos técnicos de transporte aéreo y de protección al consumidor. No obstante, otros proyectos de ley nacidos de mociones parlamentarias fueron presentados en los años siguientes, totalizando más de una decena de iniciativas para introducir nuevos y mayores derechos, como por ejemplo, la venta prioritaria de pasajes aéreos por motivos de duelo familiar, la obligación de mantener asientos sin vender para asignarlos a situaciones de urgencia, la regulación del tamaño y peso del equipaje de mano, etc. Ninguno de estos últimos proyectos se ha convertido en ley aún, pero su discusión está pendiente en el Congreso Nacional.

2.3 Durante el proceso de tramitación de los diversos proyectos de ley que versan sobre derechos de los pasajeros aéreos, especialmente en aquellos que nacen de propuestas de los miembros del Poder Legislativo, pudimos advertir intenciones muy loables desde el punto de vista social, pero también ciertas inexactitudes o carencias en los siguientes aspectos:

- a) Falta de respaldo en datos, estadísticas y antecedentes técnicos: En efecto, resulta imprescindible que toda moción para incorporar nuevos derechos para los pasajeros o para regular aspectos de la relación pasajero-línea aérea sea respaldada por la información técnica y los datos estadísticos que justifiquen su necesidad o conveniencia. En otras palabras, si lo que se pretende es eliminar una injusticia, llenar un vacío o corregir una inconsistencia, es preciso que se acredite que esa injusticia, vacío o inconsistencia existe en la realidad y que es relevante socialmente. Es así como, por ejemplo, algunas de las reformas propuestas resultan redundantes con otras ya realizadas hace pocos años, reiterativas de derechos ya existentes, innecesarias por referirse a casos muy aislados y ocasionales que no ameritan una solución legislativa o cuya solución radica en un ámbito ajeno al contrato de transporte aéreo, o simplemente asuntos que no son objeto de reclamos estadísticamente relevantes por parte de los pasajeros.
- b) Desconocimiento de las características propias de la industria: el transporte aéreo es una industria con rasgos propios y, muchas veces, únicos, especialmente por la ingente cantidad y diversidad de recursos que moviliza, y que debe coordinar para el éxito de sus operaciones, fenómeno especialmente visible en las operaciones internacionales. Cada vuelo no es un esfuerzo aislado e individual, sino una parte de una cadena de acciones coordinadas, que responden cada una de ellas a una compleja planificación y articulación de tareas que involucran el uso óptimo de aeronaves y el cumplimiento de exigentes estándares de mantenimiento; la gestión de personal altamente especializado; la obtención de permisos y autorizaciones en coordinación con la autoridad de diversos aeropuertos y jurisdicciones territoriales; la programación de horarios y uso de infraestructura, y sobre todo, la dependencia de factores ajenos a la gestión del negocio

por parte de las aerolíneas y el imperativo de preservar la seguridad por encima de cualquier otra consideración. De hecho, la evidencia muestra que son muchos más los eventos de cancelación y retraso causados por emergencias meteorológicas o de seguridad que por motivos imputables a la industria.

La incomprensión o desconocimiento de estos elementos identitarios de la industria hace que, por ejemplo, en las discusiones de los legisladores se tienda a asimilar el negocio del transporte aéreo con el del transporte terrestre, en circunstancias en que se trata de modelos y envergadura de negocios distintos. Asimismo, se asume de buena fe que ciertas soluciones prácticas e inmediatas son factibles, como, por ejemplo, el reemplazo de una aeronave por otra, como si las aerolíneas dispusieran de un stock de ellas disponible para sustituir en el acto a la que falló o se retrasó. O, igualmente, se estima simple y viable el retiro de reservas confirmadas a pocas horas del despegue, o se tiende a asumir que siempre existe capacidad disponible en otros vuelos, sin considerar que no todas las rutas tienen más de una frecuencia diaria, sino que en muchos casos los vuelos se producen una vez al día o incluso menos, especialmente en operaciones no regulares. Existe también la creencia de que todas las aerolíneas tienen capacidad de asientos disponibles de forma constante para suplir las eventuales cancelaciones o denegaciones de embarque de sus competidoras. Por último, esta percepción también se advierte en la poca consideración hacia los eventos imponderables, ya sean meteorológicos, operacionales, de mantenimiento o de otra índole, como si todos ellos fueran superables con la mera voluntad de las aerolíneas.

- c) Disconformidad con las regulaciones y el marco jurídico internacional aplicable: Un tercer factor relevante que, como autoridad técnica aeronáutica, debemos transmitir al Poder Legislativo es la necesidad de alinear las regulaciones fijadas por las leyes nacionales sobre derechos de los pasajeros con las condiciones aplicables en el resto del mundo, especialmente en los vuelos internacionales. Ello no sólo tiene relación con el respeto a las disposiciones del Convenio de Montreal de 1999, que crea un idioma universal único en materia de daños sufridos con motivo del transporte aéreo, sino que también se vincula con la red de acuerdos bilaterales de servicios aéreos que los Estados mantienen, (en el caso de Chile, hoy en día son más de 80), los cuales contienen reglas para garantizar servicios recíprocos en condiciones de igualdad y no discriminación.

Siendo el transporte aéreo una industria de redes y conexiones, que accede a mercados regionales transportando pasajeros y carga a través de múltiples territorios, muchas veces en una misma operación, la certeza, estabilidad y uniformidad de las reglas aplicables son de la esencia a efectos de evitar un mosaico normativo que dificulte el éxito de las buenas intenciones. Es cierto que la realidad de cada Estado es diferente, pero es tarea de la autoridad avanzar en propuestas regionales que unifiquen criterios y regulaciones. En este sentido, Chile ha impulsado en el seno de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (LACAC), un documento que recoge los principios básicos de protección del pasajero aéreo. Igualmente se encuentra en desarrollo la iniciativa del Consenso de Brasilia, que incluye el alineamiento de la normativa del consumidor aéreo en Sudamérica.

- d) Riesgo de sobrerregulación y falta de predictibilidad: En último término, hay otro elemento que conviene mencionar en la discusión legislativa de reformas en favor de los pasajeros. Se trata de un argumento jurídico de la más básica economía y se refiere a la consideración de los costos que puede acarrear el cumplimiento o implementación de nuevas leyes. Es evidente que cada restricción a la flexibilidad del contrato de transporte aéreo resta posibilidades a las aerolíneas para gestionar en forma más dinámica los aspectos comerciales de sus vuelos. Ello es fácilmente apreciable en el caso del modelo de bajo costo y su principal herramienta comercial, que es la

segregación del cobro de los distintos servicios accesorios al transporte mismo (*ancillaries*). Muchas de las reformas que se están impulsando desde el Poder Legislativo podrían redundar en mayores costos para las líneas aéreas y el consiguiente traspaso de dichos costos a los mismos pasajeros que se quiere beneficiar.

Nuestra visión es que una legislación destinada a proteger los derechos del pasajero aéreo debe buscar un equilibrio entre la necesidad de evitar la sobrerregulación y la de estimular adecuadamente la autorregulación. Lo primero, porque una normativa excesivamente rígida desincentiva la explotación de nuevas rutas, al imponer mayores exigencias regulatorias a los nuevos servicios y aumentar costos, que finalmente se traspasan al mismo pasajero. Lo segundo, porque el dinamismo del transporte aéreo y la variedad de opciones y modalidades de servicios que éste puede proveer requieren un régimen contractual dotado de una mínima flexibilidad para diversificar la oferta.

2.4 En la discusión legislativa, el rol de la autoridad es aportar al debate político proveyendo la información técnica y estadística que dé cuenta de las particularidades de la industria del transporte aéreo y que ilustre a los legisladores sobre el marco internacional de la actividad. En este contexto y más allá de los proyectos puntuales que nos ha correspondido conocer, la omisión de considerar los aspectos mencionados previamente puede llevar a que muchos proyectos terminen careciendo de una base sólida y creando regulaciones innecesarias y costosas. A modo ilustrativo, puede mencionarse que el Informe de Calidad de Servicio del Transporte Aéreo en Chile, elaborado conjuntamente por la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), da cuenta de 33.354 reclamos de pasajeros durante 2024, cifra que representa un aumento de 20,47% respecto del año anterior. De dicho total, 11.270 reclamos (33,8%) se originaron en el incumplimiento de itinerarios por atrasos y cancelaciones de vuelos, mientras que la tasa de acogida de los reclamos por parte de las aerolíneas aumentó de 57,7% a 66,5% entre 2023 y 2024. Estos antecedentes muestran que Chile ya cuenta con series de información sistemática, comparable en el tiempo y desagregada por causas de reclamo. Creemos que instrumentos de esta naturaleza debiesen constituir el insumo principal para orientar el contenido de eventuales reformas legales.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Es obvio que la proliferación de reformas legislativas en materia de derechos de los pasajeros no es saludable para el sistema, más allá de que siempre es deseable corregir situaciones que no estén funcionando bien en la provisión oportuna y eficiente de servicios a los usuarios. Asimismo, la introducción de reformas legislativas sin la debida evaluación de la normativa existente o la recopilación de datos que los respalden introduce inestabilidad en la industria y afecta la certeza y predictibilidad que son deseables para la inversión y la apertura de rutas.

3.2 Sin embargo, esto no significa esconder la cabeza ante situaciones injustas o abusivas, las que deben ser enfrentadas en beneficio de los pasajeros, que son siempre la parte más débil en la relación contractual de transporte aéreo. En este sentido, nos parece que, antes de impulsarse modificaciones legales que rigidicen la relación contractual, deberían explorarse soluciones no legislativas, orientadas a la aplicación de políticas públicas, incentivos a la autorregulación y adecuada fiscalización. Un ejemplo de ello son las iniciativas desplegadas por la autoridad chilena en materia de promoción del cumplimiento de los derechos de los pasajeros por parte de los operadores aéreos. Esta estrategia se basa en dos pilares: datos e información generada a partir de fuentes internas y externas (como por ejemplo los registros y bases de datos de puntualidad y regularidad, y la estadística de reclamos del público viajero) y coordinación con actores privados y entes públicos para incentivar el cumplimiento de los derechos ya existentes.