

COMISSÃO LATINO-AMERICANA  
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL  
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA  
APARTADO 27032  
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/27-NE/07  
08/09/11

**VIGÉSIMO SÉPTIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,  
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/27)**

(San José, Costa Rica, 13 al 15 de septiembre de 2011)

**Cuestión 1 del  
Orden del Día:**

**Transporte y Política Aérea.**

**Cuestión 1.6 del  
Orden del Día:**

**Protección de viajeros por quiebra de aerolíneas.**

(Nota de estudio presentada por Colombia - Punto Focal "Transporte y Política Aérea")

**Antecedentes**

1. En la pasada reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA/26) al revisar el tema en referencia, el grupo *ad hoc* (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Uruguay, ALADA, ALTA e IATA) convino que, dada las particularidades y complejidad de este asunto, no era fácil recomendar a los Estados sobre las medidas a tomar. También, se consideró que, para hacer un informe, primero se requería que la Secretaría se pusiera en contacto con sus pares de otras Comisiones a efectos de solicitar información y establecer si en algunos de sus estados miembros se han tomado medidas similares. De igual manera, los miembros del Grupo *ad hoc* se comprometieron a presentar un informe sobre las ventajas y desventajas que podría generar el establecer una póliza o garantía, así como, las dificultades o facilidades para su implementación.

Con los anteriores insumos el Ponente debe elaborar una Nota de estudio para observaciones del Grupo *ad hoc* y presentarla en la próxima reunión del GEPEJTA. Posteriormente, se definirá si es viable o no que el Grupo continúe con esta tarea.

2. Señala el informe como conclusión del tema lo siguiente:

- a) acoger favorablemente los términos de referencia presentados por la Secretaría para el Grupo *ad hoc*;

- b) encargar a la Secretaría que consulte con otras Comisiones Regionales la existencia o no de reglamentación sobre este tema en los Estados que las conforman; y
- c) delegar en el Ponente (Colombia) para que en la próxima reunión del GEPEJTA presente la nota de estudio considerando, entre otras cosas, los términos de referencia aprobados, la información recibida de los Estados, la nota de estudio presentada por IATA y la Resolución A18-3 de la CLAC sobre “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total en los servicios aéreos y aeroportuarios”. Con esta información, el GEPEJTA decidirá si elabora o no una directriz de procedimiento para someterla a consideración del Comité Ejecutivo.

3. En cumplimiento al compromiso señalado se presenta el siguiente análisis respecto a los términos de referencia presentados por la Secretaria de la CLAC y aprobados por el GEPEJTA así:

### **Términos de Referencia**

4. Respuestas de los Estados sobre posible aplicación de medidas que garanticen los servicios interrumpidos unilateralmente por las compañías de aviación:

<b>País</b>	<b>Dispone de Regulación</b>	<b>No Dispone de Regulación</b>	<b>Observaciones</b>
1. Brasil		X	Monitoreo de la situación financiera de las empresas y medidas de asistencia como las que prevé la Resolución A18-3 de la CLAC (Servicio al Cliente)
2. Bolivia		X	
3. Colombia		X	Monitoreo situación financiera de las empresas y en los Reglamentos están incorporadas las medidas de asistencia como las que prevé la Resolución A18-3 de la CLAC (Servicio al Cliente)
4. Chile		X	Medidas de asistencia como las que prevé la Resolución A18-3 de la CLAC (Servicio al Cliente)
5. Costa Rica		X	
6. Cuba		X	
7. Guatemala		X	La Ley de Aviación Civil en el título XI Capítulo IV (Incumplimiento total o parcial del contrato de transportación Aéreo) prevé que en caso de cancelación o interrupción de vuelos, el explotador está obligado a constituir los seguros para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que contrae mediante el contrato de transporte aéreo.

			Para los vuelos no regulares generados en Guatemala, se exige la presentación de una póliza que cubra el monto de \$300 Us por pasajero cuando estos queden varados en el extranjero.
8. Paraguay		X	Medidas de como las que prevé la Resolución A18-3 de la CLAC (Servicio al Cliente)
10. República Dominicana		X	
11. Uruguay		X	Las empresas deben constituir garantías por todas las obligaciones que asumen ante las Autoridades Aeronáuticas y por multas, sanciones o incumplimientos derivados de su contrato de transporte aéreo.  Las empresas responden ante el incumplimiento del contrato de transporte aéreo con dicha garantía, que se encuentra establecido en 1.000.000 de UI (Un millón de unidades indexadas), tratándose de un valor ficticio de la moneda que se actualiza mensualmente por parte del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese momento (Agosto 2010) convertido a Dólares se tasaba el monto del seguro en USD 96.618 para empresas nacionales y en USD 295.854 para empresas extranjeras.

5. Así mismo a través de la información que circula por internet con ocasión del tema de Mexicana de Aviación, se infiere que en dicho país tampoco existe reglamentación sobre el particular, toda vez que se ha informado a la opinión pública que las Secretarías de Turismo (Sectur) y Comunicaciones y Transportes (SCT) trabajan en crear un seguro para proteger al pasajero aéreo de eventuales quiebras de aerolíneas, y hasta lo que han comunicado por estos medios no hay avances ni propuestas claras, ni un proyecto concreto al respecto.<sup>1</sup>

6. Es preciso aclarar que se le solicito ampliación a Guatemala sobre su respuesta porque en primera instancia pareciese que contara con normatividad relativa a seguros para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, frente a esta solicitud el enlace para estos temas nos ha informado que:

*“... este es un tema, que por supuesto con lleva como ventaja la seguridad de los usuarios del transporte aéreo, no solo al garantizar sino resarcir el incumplimiento contractual del operador frente a la quiebra, sin embargo la protección del*

<sup>1</sup> ([http://viajesboletin.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=7&Itemid=20&limitstart=104](http://viajesboletin.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=7&Itemid=20&limitstart=104) Viernes, 10 de Junio de 2011 15:11)

*consumidor es un asunto cuya competencia hoy día, por lo menos en Guatemala, no está en manos de la Autoridad Aeronáutica, sino de otra entidad de Gobierno.*

*Nuestras legislaciones si bien exigen el establecimiento de seguros o pólizas a los operadores, no se encuentra cubierta la quiebra y tendría que legislarse la obligatoriedad de tal cobertura, que a simple vista parecería simple la formulación de un articulado que lo exigiese, pero en la practica el proceso legislativo, burocrático y voluntad política, podrían truncar los pocos pasos que pudieran darse.*

*No obstante ello considero que como Grupo Ad hoc, debiéramos de valorar en primera instancia, los resultados de la consulta que la Secretaría de la CLAC haya hecho con otras comisiones para tomar sus experiencias y luego motivar si fuere el caso, al interior Comisión Latinoamericana de Aviación Civil le emisión de una recomendación a los Estados, para que en la medida de lo posible, alienten a sus autoridades, para que dentro de la normativa correspondiente se incluya la obligatoriedad de constituir una garantía o seguro para hacer frente a la quiebra de las empresas de aviación.*

**Estimo que si bien este tema es importante como grupo ad hoc, o como Comisión, por más que sigamos profundizando en el mismo, no podríamos agotarlo, pues es un asunto en el que cada Estado debe de adoptar sus propias medidas**". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

7. Similar situación se presentó con el Uruguay, por lo que se solicitó ampliación de la respuesta manifestándonos que: "... Decreto 39/977 de fecha 25 de enero de 1977, en el artículo 32 de dicho cuerpo legal se establecen las GARANTIAS para empresas nacionales y extranjeras, estas eran actualizadas anualmente pero por LEY 18449 de reciente creación se estableció en Unidades Indexadas las cuales aumentan mes a mes. Esta garantía no está prevista para el caso de quiebre de aerolíneas, pero estamos estudiando poder ampliar ésta garantía para ello"

8. Visto lo anterior se tendría la Respuesta del 54% de los Estados miembros de la Comisión, de esta muestra (12 Estados, incluyendo a México) ninguno dispone de legislación sobre el tema, lo cual no otorga un marco de referencia que sirva de insumo a la región.

#### **Nota de Estudio (CLAC/GEPEJTA/25-NE33) presentada por la IATA**

9. La Resolución 850F del Manual de Resoluciones de la Conferencia de Pasajeros y Agencias que establece los términos y condiciones para las aerolíneas participantes en los sistemas compensación de IATA incluyendo los BSP describe las medidas que la IATA esta autorizada a tomar en caso de cese de operaciones, bancarota o reestructuración financiera para salvaguardar los intereses de los agentes y pasajeros.

10. Esta normatividad opera para aquellas aerolíneas y ventas que se realizan a través de los sistemas de compensación de IATA, ya que aquellas otras ventas que no realizan a través de estas vías por ejemplo la venta directa, ventas con tarjeta de crédito, o a través de agencia no miembros de IATA, no están cubiertas por el amparo.

11. Acciones que debe tomar una línea aérea en caso de cese de operaciones o reestructuración: La aerolínea debe contactar previamente a la IATA y suscribir un acuerdo confidencial comprometiéndose a continuar honrando las deudas y compromisos previos a la reestructuración incluyendo el reembolso del valor de los tiquetes adquiridos a través de las operaciones del BSP, ventas de acuerdos interlinea que se procesan a través del IATA Clearing House.

Para asegurar el cumplimiento de estos compromisos la aerolínea debe constituir una garantía financiera.

12. Las aerolíneas miembro de IATA no solo comprometen su distribución y dinero sino las condiciones de membresía. En caso de no obtener un compromiso de la línea aérea la IATA, de acuerdo con la Res 850F IATA tendrá potestad de suspender la participación de la aerolínea en el sistema de compensación de IATA, congelar los fondos en las cuentas de IATA recibidos por ventas de tickets de la aerolínea, informar a todas las aerolíneas y agencias participantes en cada operación de BSP.

13. Los fondos congelados quedarán bajo control de IATA para atender los reembolsos del valor de los tickets vendidos en efectivo y emitidos en cada operación de BSP.

14. A continuación se ilustra de manera sucinta como se podría retornar el dinero en caso de suspensión de operaciones de una aerolínea que participa en los sistemas de compensación de IATA. La devolución del dinero sólo se podrá realizar a través de la agencia que en un principio vendió el boleto de avión, por lo que no se incluyen las ventas hechas en oficinas de boletos, mostradores en aeropuertos o agentes directos de la aerolínea.

15. De lo anterior se concluye que si bien esta norma IATA constituye una opción de protección al consumidor aéreo, la misma se circunscribe a la venta de agencias de viajes en efectivo realizada por las aerolíneas que participan en los sistemas de compensación BSP de este organismo que si bien representa una proporción muy importante no cubre la totalidad de los pasajeros.

16. Adicionalmente se debe verificar el cumplimiento de unos requisitos específicos para que los pasajeros puedan ser beneficiarios de la medida, y como se aprecia cubre tan solo los boletos pagados en efectivo cuya venta ocurrió en el periodo cuando la aerolínea suspendió operaciones; la anterior situación refleja que la fórmula de compensación es limitada a cierto número de boletos y para un periodo determinado, condición que deja desprotegidos a otros consumidores aéreos afectados por la situación generada con ocasión del cese de actividades de una aerolínea, que no se encuentren dentro de los parámetros ya señalados. Lo mismo aplica para aquellos pasajeros que adquirieron sus boletos con tarjeta de crédito, toda vez que la medida no los ampara.

#### **Análisis de la reglamentación disponible de los Estados respecto a los procesos de quiebra y protección a los consumidores.**

17. Respecto a este ítem de los términos de referencia, no se ha avanzado toda vez que de conformidad a lo manifestado por el grupo *ad hoc* en el pasado GEPEJTA, se hace necesario en primera instancia establecer si es viable o no que el Grupo prosiga con esta tarea, decisión que deberá adoptarse en el marco de esta reunión.

#### **Ventajas y desventajas que podría generar el establecer una póliza o garantía**

18. De acuerdo al compromiso asumido por el grupo *ad hoc*, nos permitimos comunicar que de conformidad a las opiniones intercambiadas y los diversos comentarios vertidos sobre las ventajas y desventajas de establecer una garantía, que tenga por objetivo específico prever un resarcimiento para los pasajeros de compañías aéreas que se declaren en quiebra, y establecer las modalidades administrativas y financieras pertinentes, incluido el principio de responsabilidad solidaria dentro de los países de la región CLAC, lo que aseguraría la repatriación de los pasajeros bloqueados en aeropuertos extranjeros en caso de quiebra de una compañía; el grupo *ad hoc* considera que si bien esta medida protege al consumidor y serviría para salvaguardar los intereses de estos frente a la falta de cobertura ante el riesgo por situaciones de quiebra de las aerolíneas, sería

imponer un requisito adicional que como requisito explícito es relativamente factible de formular. Sin embargo la ejecución del mismo en el mercado podría ser otra cosa tal como se ilustra a continuación.

19. Así las cosas, las compañías de seguros tendrían que entrar a crear esta garantía, establecer y ajustar las primas basadas en la percepción del riesgo y podrían surgir problemas si a criterio de las aseguradoras se pueden considerar algunas compañías aéreas como no asegurables. Todas las aerolíneas tendrían que pagar un costo adicional y las primas de seguro podrían ser variables de acuerdo con la percepción del riesgo. Es decir las primas serán más altas para las aerolíneas cuya situación financiera es débil e inferior para los que tienen posiciones financieras sólidas.

20. De otra parte surge el gran interrogante si realmente las diferentes Administraciones de Aeronáutica Civil están en capacidad de administrar de manera expedita y eficiente estas garantías en caso de presentarse la eventualidad al generarse diversas situaciones a saber, por ejemplo si el usuario ha realizado un tramo del trayecto y ha quedado bloqueado en el extranjero, otro posible contexto es cuando el usuario ha sido afectado por un cese de operaciones al momento de estar ejecutándose el transporte aéreo como parte de las conexiones aéreas programadas dentro de su viaje y el escenario en el que el pasajero adquirió el billete pero no ha iniciado su viaje, lo anterior genera cuestionamientos que aún no se han resuelto sobre como operaría la medida y si, realmente se ejecutaría de manera eficaz de cara a la situación de emergencia.

21. Adicionalmente, se plantea la inquietud si las autoridades aeronáuticas estarían facultadas para entrar a determinar y validar en qué casos es procedente la devolución de dineros y si le es permitido por sus reglamentaciones entrar a resarcir a los consumidores afectados o si deberían trasladar esta responsabilidad a las autoridades de protección al consumidor y si éstas podrían asumirla. Teniendo en cuenta estos interrogantes que se plantean y la complejidad del asunto, y más allá de la definición del organismo que asuma la responsabilidad de establecer una garantía con el propósito señalado, se debe ante todo tener claro la fórmula y mecanismos de administración de la medida, reglamentando procedimientos claros tendiente a cubrir la mayoría de los posibles escenarios que se pueden presentar, y que están en consonancia con los parámetros que considere el posible garante o el asegurador. En todo caso se estima que es prácticamente imposible cubrir con la medida a todos los pasajeros que en la fecha de ocurrencia de la eventualidad sean tenedores de un boleto aéreo.

22. Igualmente se esgrimieron argumentos tendientes a que los Estados fortalezcan sus programas de fiscalización de manera que a través de sanas prácticas de gestión y supervisión a los estados financieros de las aerolíneas, se detecten con anticipación estas posibles contingencias y se implementen los planes de mejoramiento necesarios.

23. Otra de las manifestaciones, aluden al hecho de que se incrementan los costos de las aerolíneas sólidas y responsables como consecuencia de las desafortunadas situaciones de un grupo reducido y en la práctica este nuevo costo sería trasladado al usuario vía tarifa.

24. Finalmente en cuanto a la responsabilidad solidaria de las aerolíneas, la misma más allá de una intención altruista hacia el consumidor afectado, estaría limitada por cuanto legalmente no se puede obligar a las compañías aéreas a denegar el embarque de pasajeros que están confirmados y han adquirido sus tiquetes aéreos, por transportar pasajeros que se han quedado en el extranjero con ocasión de una quiebra de aerolínea o de un cese de actividades de una empresa determinada; acá la solidaridad será en la medida en que las aerolíneas tengan disponibilidad de asientos.

25. Aunque el cese de operación por quiebra de una línea aérea es un evento traumático que afecta a las agencias y pasajeros, hay que tener en cuenta que el porcentaje de viajeros afectados por quiebra de aerolíneas es mínimo y el de pasajeros que no reciben una solución definitiva tras la

quiebra es ínfimo si se comparan estas cifras con el número total de pasajeros que se verían afectados económicamente al tener que asumir el costo de una garantía obligatoria.

### **Conclusión**

26. En síntesis el grupo considera que es un asunto que no es susceptible de dirimir por el momento, por lo que en principio entrar a elaborar una directriz de procedimiento sobre este tópico en el seno de la CLAC no es pertinente ni conducente, lo recomendable es que cada Estado adopte las medidas internas correspondientes, se dé más peso al control de la capacidad financiera, herramienta de la cual si disponen los Estados y posteriormente se revise el tema en aras de visualizar si hay alguna experiencia susceptible de replicar o mejorar.

27. No obstante ser esta la conclusión de los integrantes del grupo *ad hoc*, Colombia manifiesta su deseo de seguir estudiando la posibilidad de implementar un mecanismo que permita estructurar una protección al consumidor o usuario del servicio de transporte aéreo cuando se presentes estas eventualidades y en el evento de lograr encontrar la forma de desarrollarlo se compromete a replicar su experiencia con el Grupo.

### **Medidas propuestas al Grupo de Expertos**

28. Se invita al GEPEJTA a tomar nota de la información presentada e intercambiar comentarios sobre el particular.