

CLAC/GEPEJTA/12-NE/03
21/08/03

**DUODÉCIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/12)**

(Lima, Perú, 2 al 4 de septiembre de 2003)

**Cuestión 2 del
Orden del Día:**

**Seguimiento sobre la aplicación de la Resolución sobre “Servicio al
cliente y calidad total”**

Tarea Nro. 7 del Programa de Trabajo de la CLAC

(Nota de estudio presentada por la Secretaría)

Antecedentes

1. Cabe recordar que, durante el período anterior se solicitó a los Estados miembros dar a conocer toda la información pertinente sobre alguna legislación y/o normatividad que ampare al cliente del servicio del transporte aéreo, ya sea dentro del marco específico o defensa del consumidor; o si las Administraciones de Aviación Civil de cada Estado o alguna institución realizan certificaciones a las líneas aéreas exigiendo el cumplimiento de normas para asegurar la calidad de los servicios que otorgan, con miras a formular una Directriz sobre servicio al cliente y calidad total para incorporarla a la formativa de la CLAC.

2. Como producto de dicho trabajo, la XV Asamblea Ordinaria de la CLAC (Asunción, Paraguay, 4 al 7 de noviembre de 2002) promulgó la Resolución A15-7 “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total” y, en ese sentido, consideró conveniente incorporar, dentro del Programa de Trabajo de la CLAC para el presente bienio, una tarea relativa al seguimiento sobre la implementación de la citada Resolución.

3. En cumplimiento de la tarea encomendada, la Secretaría sometió a consideración del GEPEJTA/11 (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, febrero de 2003) una nota de estudio con información sobre la implementación de la citada Resolución en algunos Estados. Lamentablemente en dicha oportunidad, debido a las pocas respuestas recibidas, no se pudo realizar un análisis más exhaustivo sobre el tema.

4. En ese orden de ideas, el Comité Ejecutivo durante su LXIV reunión (Varadero, Cuba, 18 y 19 de junio de 2003) exhortó a los Estados miembros a promover la protección y compensación al usuario tanto de los servicios aeronáuticos como del aeropuerto, en aplicación de la Resolución A15-7 “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total”.

Situación actual

5. En cumplimiento al mandato del Comité Ejecutivo la Secretaría reiteró en dos oportunidades más (EC 263 - 22.07.03 y EC 292 – 11.08.03) la solicitud a los Estados miembros a fin de que dieran a conocer el avance de la implementación total o parcial de la Resolución A15-7 y si había sido incorporada a la legislación de cada país.

6. Hasta el momento de la elaboración de la presente nota de estudio se tiene información de los siguientes once Estados: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, las mismas que se detallan a continuación:

- **Brasil:** La principal herramienta de apoyo al pasajero es la Resolución Ministerial 676/GC5 del 13/11/00, que trata sobre las condiciones generales del transporte aéreo. En ella figuran los derechos y deberes de los pasajeros y de las empresas aéreas. Existen además las siguientes Resoluciones Ministerial relacionadas al tema:

Ley	Fecha	Informaciones
RM N° 018/DGAC	12 ENE 00	Obtención de información sobre pasajeros en aeronaves nacionales y extranjeras
RM N° 019/DGAC	12 ENE 00	Plan de asistencia a los familiares de víctimas de accidentes aéreos
RM N° 152/DGAC	07 MAR 02	Determina la comprobación de contratación de cobertura mínima de seguro para responsabilidad civil por parte de terceros por daños causados por atentados terroristas y actos de guerra
RM N° 366/DGAC	08 JUN 99	Establece procedimientos con miras a evaluar la regularidad, puntualidad y eficiencia operacional de las empresas brasileñas de transporte aéreo regular
RM N° 417/GM5	09 JUN 99	Crea la Comisión de Fiscalización de las Condiciones Generales de Transporte (CFCGT) y aprueba las Instrucciones Reguladoras
RM N° 459/DGAC	09 JUL 99	Trata acerca del transporte aéreo público de enfermos
RM N° 500/GC5	04 AGO 99	Instituye el Programa de Reducción de Tarifas de Infraestructura Aeronáutica, para vuelos promocionales domésticos de pasajeros
RM N° 515/DGAC	05 AGO 99	Reglamenta el Programa de Reducción de Tarifas de Infraestructura Aeronáutica para vuelos promocionales domésticos de pasajeros
RM N° 569/GC5	05 SET 00	Establece nuevos procedimientos para el Sistema de Transporte Aéreo Regular y provee otras medidas
RM N° 676/GC5	13 NOV 00	Aprueba las Condiciones Generales de Transporte
RM N° 1102/DGAC	16 AGO 00	Reglamenta el Programa de Reducción de Tarifas de Infraestructura Aeronáutica, para vuelos promocionales domésticos de pasajeros

Debe resaltarse que la DAC publicó la Guía del Pasajero sobre la base de la Resolución Ministerial. Esta Guía del Pasajero es un breve resumen, en forma de carpeta, de aquello publicado en la Resolución. Esta carpeta fue distribuida por los aeropuertos en Brasil y está disponible a través de la *internet* en el Portal de la DAC: <http://www.dac.gov.br>.

Sobre este portal, debe señalarse que, desde hace algunos años la DAC viene trabajando para transformarlo en un medio de contacto rápido y eficiente entre el usuario y los sectores de la DAC. Ya es posible encontrar en dicho portal toda la legislación sobre los asuntos más variados, así como datos estadísticos, noticias más recientes, acontecimientos en la aviación, y una lista de varias direcciones electrónicas, catalogadas por asunto, a fin de que todos puedan dirigirse a la DAC con rapidez y seguridad.

Existe un espacio específico destinado al pasajero, donde, además de poder acceder directamente a la Guía del Pasajero, el usuario podrá consultar al sistema sobre una serie de temas como: ¿Qué hacer para solicitar el reembolso del pasaje? ¿Qué hacer en caso de una mala atención? ¿Qué hacer en caso de una cancelación de vuelo? ¿Qué hacer en caso de atraso del vuelo? ¿Qué hacer en caso de extravío del equipaje? ¿Qué hacer en caso de sobreventa? Y también, información sobre política tarifaria, seguridad, y otros.

Finalmente, para facilitar la comunicación entre el usuario y el Sistema, se estableció un formulario *on line* para reclamos, con todos los campos necesarios para efectuar un análisis de los mismos, permitiendo una rápida respuesta.

- Chile: La Autoridad Aeronáutica de Chile manifestó que atendiendo a la extensión del documento y a que constituye un completo y orgánico estatuto jurídico sobre los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo y de los transportadores, se ha concluido en que un análisis detallado sería en extremo difícil, dado que este tema se encuentra diseminado en varios componentes formativos del ordenamiento jurídico de dicho país.

A modo de ejemplo, indicaron que el Código Aeronáutico de Chile trata algunas materias tales como información, reserva y billetes de pasaje, cuando regula en contrato de transporte aéreo. Lo mismo trata parcialmente el Decreto Supremo N° 113 del año 2000, del Ministerio de Transportes. El tema de la responsabilidad e indemnización en el transporte aéreo, ya sea por pérdida de equipaje, atraso en los vuelos y otros, también lo trata el Código Aeronáutico en los artículos 142 y siguientes. Los derechos y deberes de los operadores de los servicios aeroportuarios y responsabilidades de las autoridades aeronáuticas se encuentran regulados en los estatutos jurídicos que regulan el sistema de concesiones aeronáuticas, en donde materias tales como atención, información y servicios al usuario se encuentran definidas en las respectivas bases administrativas de licitación de los diferentes aeropuertos.

En resumen, manifiestan que la materia de que trata la Resolución A15-7 se encuentra contenida en la legislación de ese país, pero no en un solo cuerpo legal sino que diseminada en diversos textos tales como el Código Aeronáutico, Decreto Ley N° 2.564, Decreto N° 113 del Ministerio de Transportes, DFL 241 de 1960 y otros. Finalmente afirmaron que el

Estado de Chile se encuentra de acuerdo con lo indicado en la Resolución A15-7 y ha implementado la casi totalidad de los aspectos allí recomendados.

- Colombia: La Autoridad Aeronáutica de Colombia incorporó a la parte tercera de los Reglamentos Aeronáuticos de dicho país, los aspectos relativos a los Derechos y Deberes de los Usuarios del Transporte Aéreo Regular de Pasajeros, toda vez que mediante Resolución Nro. 04498 del 15 de noviembre de 2001, se expidió dicha normatividad.

Respecto a la implementación de la Resolución A15-7 “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total” en la legislación de Colombia, la Autoridad Aeronáutica de dicho país informó que la citada Resolución ha sido adoptada parcialmente en sus Reglamentos (parte Tercera), por cuanto los capítulos tercero y cuarto de la Resolución de la CLAC, que hacen alusión al tema aeroportuario no han sido incorporados en su legislación.

- Costa Rica: La Resolución A15-7 ha sido implementada parcialmente en lo que se relaciona con los aspectos aeroportuarios. En este momento la autoridad aeronáutica costarricense se encuentra efectuando el análisis respectivo para determinar la procedencia de efectuar un Decreto Ejecutivo a efectos de poner en vigencia todo lo relativo a la protección de los usuarios y las responsabilidades de las aerolíneas. Esperan que para el año 2004, una vez que se haya completado la parte legal, se publique un boletín conteniendo la información básica sobre los derechos y deberes de usuarios y aerolíneas, con miras a iniciar una etapa de educación de estos sectores.
- Cuba: La Corporación de Aviación Civil S.A. (CACSA) ha implementado acciones que garantizan el establecimiento de Sistemas de Gestión de Calidad en todas sus Empresas, estando el 40% de las mismas certificadas por la Oficina Nacional de Normalización (Órgano Certificador de la República de Cuba) y la organización internacional Bureau Veritas Quality Internacional. Este proceso que aun no ha terminado pretende en el transcurso de este año tener certificadas el 100% de las empresas cubanas por las organizaciones antes mencionadas, exigiéndose de esta forma el cumplimiento de las normas ISO 9001/2000, siendo ésta una de las vías protectoras de los consumidores en dicho país.

Paralelamente a esto, la CACSA tiene elaborado el proyecto de documento llamado “Fundamentos Generales de la Organización de la Protección al Consumidor en la CACSA”, que constituye un documento que recoge los aspectos que deben tener en cuenta cada una de las empresas cubanas para establecer, documentar, implementar y mantener su propio Sistema de Protección al Consumidor con las concepciones y particularidades de cada una de ellas.

Este proyecto de Documento después de ser aprobado por la alta Dirección de la CACSA, su aplicación será orientada a todas las empresas. Los elementos que se han tenido en cuenta para la elaboración de este proyecto han sido los siguientes:

- ✓ Documento “El Sistema de Protección al Consumidor en Cuba”, emitido por el MINCIN, que constituye el organismo rector de esta actividad.

- ✓ Directrices de Naciones Unidas para la Protección al Consumidor, según documento UNCTAD-DITC-CLP-Misc.21.
- ✓ Reglamento (CEE) por el que se establecen normas relativas a un sistema de compensación de embarque en el transporte aéreo regular.

Además para la aplicación de esta normativa se orienta a las líneas aéreas y aeropuertos de su Sistema a observar las indicaciones emitidas en la Resolución “Servicio al cliente y calidad total”, aprobada por la XV Asamblea de la CLAC, donde se establecen criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total en los servicios aéreos y aeroportuarios, constituyendo un anexo al documento elaborado por la CACSA.

- Ecuador: La Resolución A15-7 ha sido conocida por la autoridad aeronáutica de Ecuador el 30 de enero de 2003. En consecuencia, una vez que haya sido analizada, será incorporada en forma parcial a la legislación de ese país. De igual manera, seguirán informando sobre la implementación y los avances en esa materia.
- El Salvador: La Autoridad Aeronáutica de El Salvador no ha incorporado aún la Resolución de la CLAC dentro de su legislación aeronáutica, debido a que la Ley Orgánica de Aviación Civil de dicho país, sus Reglamentos y Regulaciones han sido aprobadas recientemente (finales del año 2001 y principios de 2002). Sin embargo, durante el presente año se procederá a la actualización de dicho cuerpo legal y consideran que será la ocasión propicia para incluir la normativa relacionada al Servicio al Cliente y Calidad Total en concordancia con la Resolución emitida por la CLAC.

No obstante, dentro de la legislación nacional salvadoreña existe una normativa denominada “ley de Protección al Consumidor”, la cual puede ser utilizada por los usuarios de servicio del transporte aéreo cuando consideren que sus derechos han sido violados.

- Paraguay: La autoridad aeronáutica de Paraguay informó que la Resolución A15-7 está contemplada en su Legislación Nacional.
- Perú: Actualmente, las normas aeronáuticas que rigen en el Perú que contienen algunos criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total se señalan a continuación:
 - ✓ Deberes y derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo y de los transportadores:

Información billetes de pasaje: El Artículo 232° del Reglamento de la Ley de Aeronáutica contempla en forma genérica sobre la información mínima que debe contener los billetes de pasaje, el talón de equipaje, la carta de porte.

- a) Pasajeros en conexión: Art. 276° Reglamento de la Ley
- b) Exoneración del Transportador: Art. 274° del Reglamento

- c) Cumplimientos y compensaciones: Art. 274° del Reglamento
- d) Cancelación, interrupción o demora: Art. 274° del Reglamento
- e) Daños al pasajero: Art. 264° del Reglamento

Información relativa a reservas: El Art. 248° del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil contiene condiciones mínimas de las reservas así como de los sistemas computarizados de reservas entre el proveedor del sistema, el suscriptor y el usuario.

- ✓ Derechos y deberes de los usuarios y operadores de Servicios Aeroportuarios:

Sobre el particular, la legislación peruana se limita a definir las funciones del operador aeroportuario y sus responsabilidades en el Art. 138° de la Ley y 281° del Reglamento.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, manifiestan que conforme lo recomendado por la CLAC, se encuentran en elaboración dos documentos que incluirán en el corto plazo, los presentes criterios y directivas que servirán de orientación para la obtención de la calidad de servicio al cliente y calidad total en el transporte aéreo, dentro de la normatividad aeronáutica del Perú:

- a) Circular de Asesoramiento del Anexo N° 9 sobre “Facilitación”, que involucra a Operadores Aeroportuarios, empresas aéreas y usuarios.
 - b) Circular de Asesoramiento Servicios Aeroportuarios de la RAP N° 111, que involucra la calidad de servicio de los operadores aeroportuarios específicamente.
- Uruguay: Uruguay cuenta con varias disposiciones que regulan la materia. En el año 2000, se dictó la Ley de Relaciones de Consumo (LRC) Número 17.250 del 11 de agosto de 2000 (adjuntan norma), que establece un conjunto de normas de orden público, cuyo objeto es la protección al consumidor y consagra una política social de Estado. Para dicha ley, la publicidad integra el contrato, conteniendo la citada norma una definición del contrato de adhesión, el que para el caso de contener cláusulas abusivas se ve regido por un sistema de protección al consumidor que se encuentre previsto en los artículos 30 y 31.

El mencionado texto legal entiende por “consumidor” en su artículo 2: “toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella. No se considera consumidor o usuario a aquel que, sin constituirse en destinatario final, adquiere, almacena, utiliza o consume productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización”.

Por otra parte, por Resolución de la Dirección General de Aviación Civil número 165/97 se implementó la Cartilla de Derechos del Usuario del Servicio Aéreo. La misma ilustra al usuario respecto al reembolso del billete de pasaje, extravío del mismo, la actitud a tomar en caso de pérdida de equipaje, los requisitos necesarios para el transporte de animales, etc. Varias disposiciones del Código Aeronáutico Uruguayo (Decreto Ley 14305 del 29.11.74, artículos 85, 86, 198, 200, 201, entre otros) así como ciertos Reglamentos Aeronáuticos

Uruguayos aprobados por Decretos Nros. 349/00 del 22.11.00 y 183/001 del 26.04.01 (en particular los RAUS 91 y 121), se refieren a las potestades del comandante, al comportamiento del pasajero y a aquellas conductas que ponen en peligro la seguridad de un aeródromo, un aeropuerto, una aeronave y/o el orden o disciplina a bordo de la misma.

En cuanto a la seguridad, Uruguay incorporó a su Decreto Interno (Decreto 217/986 del 2.04.86) las Normas y métodos recomendados internacionales – Seguridad – protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita – Anexo 17 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Como complemento de lo anterior, se aprobó el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación y se creó un Comité Nacional de Seguridad para la aviación (AVSEC). Asimismo, se reglamentó lo concerniente a la Policía Aérea Nacional (Decreto 437/01 del 8.11.01).

Con relación al tema de Facilitación, Uruguay ha incorporado a su Derecho Interno (Decreto 262/001 del 10.07.01) las Normas y métodos recomendados internacionales – Facilitación – Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional y, por Resolución DINACIA Nro. 149/01 del 15.11.01, ha establecido el Plan Nacional de Facilitación, que contiene el objetivo, composición, funciones, funcionamiento y sesiones del Comité Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo y la creación del Comité de Facilitación de Aeropuerto, especificando sus tareas.

En líneas generales, todo lo anteriormente relacionado tiende a implementar los criterios y directrices establecidos en la Resolución A15-7 de la CLAC.

- Venezuela: El Instituto Nacional de Aviación Civil (INAC) se encuentra dando seguimiento a la Resolución de los Servicios al Cliente y Calidad Total, la cual ha sido implementada por dicho país parcialmente, de acuerdo a los Artículos 11, 12, 13 y 14 referentes a los Derechos y Deberes de los Usuarios y los Operadores Aéreos, contenidos en el Capítulo II de la Ley de Aviación Civil vigente, así como también mediante la Resolución conjunta de los Ministros de Transportes, Comunicaciones y Ministerio de Fomento N° 079 y 0839, respectivamente, la cual establece los procedimientos que regulan las reservaciones y los cupos otorgados por las líneas aéreas.

Conclusión

7. Como se puede observar, aun se tiene muy poca información sobre la implementación de la Resolución A15-7 en los Estados miembros, ya sea total o parcialmente, lo que no permite un mejor análisis de esta materia. Pero de la información disponible se puede inferir lo siguiente:

- a) En la mayoría de Estados los criterios y directrices de la Resolución A15-7 se encuentran contenidos en las respectivas legislaciones, pero no en un solo cuerpo legal sino diseminada en diversos textos, tales como Decretos, Códigos Aeronáuticos, Resoluciones, entre otros.

- b) En los Estados donde no se ha implementado la citada Resolución, existen dentro de la legislación nacional normativas que protegen al consumidor.
- c) Algunos Estados han implementado guías del usuario o del consumidor, así como lugares especiales de orientación al usuario, incluso la orientación o reclamos por servicios se puede hacer *on line*.
- d) En varios Estados están en proceso de implementación y/o establecimiento de sistemas de gestión de calidad en sus servicios aeronáuticos.

8. En líneas generales, se podría decir que los Estados que respondieron, de alguna manera, han considerado la Res A15-7 en su normativa. Sin embargo, se nota mucha dispersión, lo que a criterio de la Secretaría, debilita la normatividad; por lo que sería conveniente que en cada Administración se procure promulgar esta Resolución como un solo instrumento que reglamente las leyes superiores. Parecería que en el caso de los países de la Comunidad Andina se pretende elaborar una Decisión supranacional con relación en este tema, lo que cumpliría las expectativas planteadas anteriormente.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

9. Se invita al Grupo de Expertos a analizar la presente nota de estudio, intercambiar criterios y sugerir al Comité Ejecutivo las medidas que estime pertinentes.