

COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL



LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO POSTAL 27032
LIMA, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/33-NI/02
CORRIGENDUM
30/06/14

**TRIGESIMA TERCERA REUNION DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS
POLITICOS, ECONOMICOS Y JURIDICOS DEL TRANSPORTE AEREO (GEPEJTA/33)**

(Lima, Perú, 2 al 4 de julio de 2014)

Cuestión 6: Otros asuntos

Cuestión 6.2: Actualización Res. A18-3 “Criterios y Directrices en materia de Servicio al Cliente y Calidad Total en los Servicios Aéreos y Aeroportuarios”

(Nota informativa presentada por Argentina)

Introducción: Régimen legal y procedimientos en la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Aerocomerciales

Antecedentes

1. La Sexta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/6) celebrada en Montreal, en la Sede de la OACI, del 18 al 22 de marzo de 2013, así el Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo de la CLAC en sus últimos encuentros celebrados ratificaron la imperiosa necesidad de fijar como prioridad el brindar protección a los consumidores de los servicios de transporte aéreo, destacando la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado y orientado a evitar la superposición o dispersión de autoridades de aplicación; establecer principios básicos de protección del usuario sobre entre otros aspectos, la asistencia al pasajero en caso de demoras, cancelaciones y denegación del embarque, como así también en casos de atención a usuarios con discapacidades.

2. En este sentido, ambas Organizaciones continúan instando a los Estados que ratifiquen el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, firmado en Montreal el 28 de mayo de 1999.

3. En el marco de la Trigésima Segunda Reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA/32), Colombia como punto focal presentó la Nota de Estudio CLAC/GEPEJTA/32-NE/08 del 19 de marzo de 2014, sobre la macrotarea Transporte y Política Aérea en la que reafirmó las conclusiones antes mencionadas, a la vez que añadió

que la OACI elaborara un conjunto de principios básicos sobre protección del consumidor, de alto nivel y sin carácter prescriptivo así como recomendó que siguiera de cerca las novedades en cuanto a protección del consumidor.

4. Atento a que la República Argentina acompaña el concepto de ubicar en un lugar prioritario a los usuarios de los servicios de transporte aéreo, y al encargo realizado por el GEPEJTA en el último encuentro celebrado en La Habana de enviar eventuales comentarios sobre la cuestión, se detalla, en adición a la normativa interna colombiana y chilena ya puesta en conocimiento por ambas Repúblicas, el funcionamiento del sistema en la Argentina, tanto en lo jurídico como en lo procedimental, en el entendimiento que puede resultar de interés el encuadre legal que otorga, por ejemplo, una autoridad única para el tratamiento de los conflictos vinculados.

Antecedentes:

Panorama Jurídico

5. En el ordenamiento jurídico de la República Argentina el derecho de los consumidores y usuarios inauguró su regulación con la sanción de la Ley N° 24.240 del año 1993, la que incorporó los principios rectores en la materia, que luego adquirieron jerarquía constitucional mediante la reforma de 1994 la que forjó una nueva redacción del Artículo 42 de la Carta Magna.

6. Como rasgos de mayor notoriedad de la mencionada Ley, cabe resaltar: el objeto de aplicación, en el sentido que resulta extensible y por tanto aplicable en lo que refiere a consumidores de bienes o productos finales, como así también usuarios de servicios; el deber de información por parte de los oferentes de productos o servicios, el que se traduce en una explícita garantía a favor de los consumidores o usuarios; la primera aproximación hacia lo que luego se cristalizó en el “Principio Protectorio” mediante la reforma constitucional; la incorporación de la Responsabilidad Solidaria a causa de daños sufridos por los consumidores o usuarios, la que se extiende a todos los agentes que participen de la cadena de comercialización/producción, ya sea productor, fabricante, importador, distribuidor, proveedor, vendedor y todo aquel agente que haya colocado su marca en el producto o servicio; la consagración de la Secretaría de Comercio Interior dependiente del entonces Ministerio de Economía y Producción como autoridad de aplicación a nivel nacional en la materia, la que tiene la facultad de sustanciar actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a las disposiciones de la ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten.

7. Asimismo, abonado en el principio de autonomía del derecho aeronáutico y en las distintas recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (O.A.C.I.), por el Artículo 63 de la norma bajo análisis se establecía la aplicación supletoria de la ley, de modo que el contrato de transporte aéreo se encontraba regido en principio, por el Código Aeronáutico, Tratados Internacionales y demás normas reglamentarias en materia aeronáutica. Tal precepto, que “prima facie” podría resultar sutil, goza por el contrario de gran relevancia, dado que por su intermedio se logra evitar no sólo la dispersión de normas regulatorias, sino también, lo que resulta aún de mayor importancia, que no se superpongan las autoridades administrativas en ejercicio del contralor, quedando este último a cargo de un ente especializado, tal como se explicará detalladamente en el siguiente apartado.

8. No obstante la explicación suministrada en cuanto al régimen actualmente en vigor, cabe aclarar a título informativo que en el año 2008, mediante la Ley N° 26.361 se modificó el régimen de consumidores y usuarios introduciéndose como principal reformulación la derogación del aludido Artículo 63, por lo que en tal escenario, resultaba de aplicación directa en materia aeronáutica los principios rectores consagrados por la Ley N° 24.240.

9. En procura de evitar lo expuesto, a través del Decreto N° 565/2008 el Poder Ejecutivo ejerció la facultad de observar la Ley, retornando a la situación original estipulada por la Ley N° 24.240. Al revisar los fundamentos en los que se abonó dicha medida, se advierte la clara intención de continuar

observando las premisas impartidas por la O.A.C.I., que oportunamente sirvieron de pautas rectoras para la consagración del antes citado Artículo 63.

10. En tal sentido, se reparó en que los principios que inspiran la "*Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios*" tienen por objeto actuar como efectivo control de cláusulas contractuales predisuestas en los contratos de adhesión, cuando el Estado Nacional no interviene mediante un control genérico en actividades como el transporte aerocomercial por medio de una Autoridad de Aplicación específica, con cuerpos normativos especiales (Código Aeronáutico, Reglamentación del Contrato de Transporte Aéreo y Tratados Internacionales que integran el Sistema de Varsovia), con controles tarifarios, de autorizaciones de los servicios a prestarse, de habilitaciones del personal, de aeronaves, de talleres de mantenimiento y de horarios, rutas, frecuencias y equipos con los cuales se cumplirá.

11. Por otro lado, se argumentó que los principios de autonomía, integralidad, uniformidad e internacionalidad del derecho aeronáutico impiden establecer normas paralelas que distorsionen el funcionamiento de todo el sistema. Motivo por el cual, resulta necesario que el derecho de los usuarios del transporte aerocomercial se encuentre reglado mediante una norma específica, de la naturaleza o espíritu de la Resolución N° 1532 de fecha 27 de noviembre de 1998 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, "Condiciones Generales del Contrato de Transporte Aéreo".

12. Adicionalmente, han sido contemplados otros argumentos de índole técnico jurídico, tal como que la reforma a la Ley de Defensa del Consumidor que incluyera la derogación prevista en su Artículo 32, dejaría en pugna el principio de orden constitucional que otorga prioridad a los Tratados Internacionales sobre el orden interno, quedando inmediatamente sujeta a revisión judicial su aplicación.

13. Por último, cabe agregar que en materia internacional y en línea con las recomendaciones de la OACI, la República Argentina ratificó el Convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo (1999), bajo la Ley 26.451, de diciembre de 2008, la cual entró en vigor en febrero de 2010.

Autoridad aeronáutica argentina

14. Como corolario de lo expuesto y ponderando las recomendaciones de la OACI formuladas a través de sus Documentos 8335- AN/879 ("Manual sobre procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones"); 9734 AN/959 ("Manual de Vigilancia de la Seguridad Operacional") y PNUD-OACI RLA/86/031 ("Manual Guía de Aviación Civil") acerca de la incompatibilidad de mantener la administración de la Aviación Civil en la esfera de un organismo militar, fue creada mediante el dictado del Decreto N° 239 de fecha 15 de marzo de 2007, la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (ANAC), la que actualmente se encuentra bajo la órbita de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE.

15. De acuerdo a lo previsto por el por el Art.º 1 del mencionado decreto, la ANAC tiene a su cargo, en su carácter de autoridad de contralor, el ejercicio de las funciones y competencias establecidas en el Código Aeronáutico (Ley N° 17.285), en la Ley N° 19.030 de Política Aérea; en los Tratados y Acuerdos Internacionales, leyes, decretos y disposiciones que regulan la aeronáutica civil en nuestro país.

Protección a los usuarios

16. Tal como fuere indicado oportunamente, en la Resolución A18-3 "Criterios y Directrices en materia de Servicio al Cliente y Calidad Total en los Servicios Aéreos y Aeroportuarios", de la CLAC la cual, entre otros aspectos introdujo la garantía o el derecho de formular reclamaciones, la cual le asiste a los usuarios ante los distintos inconvenientes que puedan sufrir con motivo de la relación de transporte; la instrumentación de compensaciones de distinta índole y naturaleza ante supuestos de

incumplimientos, cancelaciones, interrupción en la prestación del servicio aéreo o demoras; la aplicación de sanciones en caso que el transportista no atienda o incumpla el deber de brindar las distintas compensaciones, las que se aplicarán de acuerdo al rigor determinado en la legislación interna de cada Estado.

17. En el ordenamiento argentino la relación forjada en el marco de la Contratación de transporte aéreo entre el pasajero/aerolínea se encuentra regulada por imperio de la Resolución N° 1.532/98 del entonces MINISTERIO DE ECONOMÍA, OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, cuyo contralor y aplicación se encuentra a cargo actualmente de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL.

18. En consonancia con los principios enunciados por la Comisión, en el ámbito local la mencionada Resolución incorpora como aspectos de mayor relevancia, el sistema de compensaciones que tendrá derecho a percibir el usuario ante el incumplimiento del horario/itinerario o cancelación del vuelo generado por responsabilidad de la empresa. A modo de ejemplo se reconoce al pasajero la posibilidad de:

- Alojamiento en hotel, en el aeropuerto o en la ciudad, cuando la demora de un vuelo exceda las CUATRO (4) horas.
- Transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto.
- Efectuar una comunicación telefónica al punto de destino.- comidas y refrigerios de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo.
- Por otra parte, también ante la producción de dichos eventos, el pasajero tendrá derecho a exigir:
- Ser incluido en el vuelo inmediato posterior a destino.
- El endoso de su contrato de transporte, incluyendo conexiones con espacio confirmado, cuando sea aceptable para el pasajero.
- Ser reencaminado por otra ruta hacia el destino indicado en el contrato, por los servicios del transportador o en los servicios de otro transportador,
- A la compensación por embarque denegado de acuerdo a las regulaciones del transportador.
- A la inmediata devolución, si le correspondiere, del precio del contrato de transporte no utilizado y conforme a las modalidades de pago efectuadas.

20. Sobre este aspecto cabe indicar que la autoridad de contralor y de resolución de tramitaciones vinculadas con reclamos de usuarios por servicios aerocomerciales fue delegada a la DIRECCIÓN NACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO de ANAC a través de un Área de Usuarios que brinda atención y asesoramiento tanto a los usuarios como así también a las líneas aéreas y a las organizaciones intermedias de referencia.

21. Por otra parte, también tiene por obligación llevar adelante, sobre la base de los reclamos efectuados, el debido contralor del cumplimiento respecto al reconocimiento de las compensaciones para con el pasajero en caso que correspondan, instrumentando incluso un canal o vía reclamatoria a la que podrá acudir todo usuario ante incumplimientos en los que incurriere el transportista, ya sea en la prestación del servicio o bien de las distintas compensaciones que eventualmente pudieren corresponder.

Procedimientos complementarios

21. Sumado a ello, el esquema legal se fue complementando con el establecimiento de procedimientos suplementarios, con el objeto de adaptarse a la dinámica del presente que incluye por ejemplo un mayor número de reclamos por mayor conocimiento de los usuarios de los derechos que lo amparan, y otros como los cambios en materia de tecnologías de comunicación e información y los nuevos medios.

22. En tal sentido, la Autoridad Argentina incluyó nuevos canales para la atención de consultas de los pasajeros tales como números gratuitos para la atención telefónica, mayor cantidad de puestos disponibles para la atención presencial en la sede central de ANAC y en todas las delegaciones de Dirección Nacional de Transporte Aéreo (DNTA) existentes en terminales aéreas claves; mejora de acceso a las mismas; nuevas vías de correo electrónico a través de casillas institucionales oficiales de ANAC, donde se informan derechos y obligaciones acorde a los inconvenientes narrados y, en caso de corresponder, asesoramiento a los usuarios acerca de cómo dar inicio a un Reclamo Administrativo que dé respuesta a su queja.

23. Los Reclamos Administrativos tienen por objeto posibilitar la intervención formal del Estado en casos de inconvenientes planteados en relación a posibles incumplimientos del Contrato de Transporte Aéreo. A través de este procedimiento, la DNTA requiere información a las transportadoras involucradas, recaba datos de los registros propios en torno a la situación denunciada y resuelve los casos brindando una pormenorizada respuesta a los usuarios, acorde al análisis de la normativa vigente y de la investigación sobre los hechos desplegada.

24. Por otra parte, la misión expuesta se encuentra complementada a través del proceso sancionatorio ejercido por la ANAC, por el cual la autoridad cuenta con la facultad de aplicar multas a las aerolíneas, ante la comprobación de infracciones provocadas por las prestadoras. Procedimiento que, o bien puede generarse a partir de los reclamos presentados por los usuarios ante la autoridad, o en su defecto mediante el proceso de fiscalización, desplegado de forma periódica a través de su cuerpo de Inspectores

25. Merece ser destacado así también, que el régimen analizado ha sufrido una serie de modificaciones recientemente, las cuales intentan ajustar el marco normativo a la actualidad imperante en la prestación y dinamismo del servicio aerocomercial.

26. En el mismo sentido, la Resolución N° 203/2013 de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL incorporó la ausencia de obligatoriedad para las líneas aéreas en la prestación de los servicios incidentales ante supuestos de cancelaciones o demoras de los vuelos causados por factores meteorológicos. Es decir que siguiendo la tendencia internacional y consagrada en los distintos acuerdos internacionales, se le dio a los supuestos de inconvenientes provocados por la meteorología, tratamiento de "*caso fortuito*" con arreglo a lo dispuesto por el Artículo 514 del Código Civil argentino.

27. Por último, en esta inteligencia, se encuentra en análisis un proyecto de Resolución que, entre otros aspectos, contempla modificar el sistema de compensaciones vigente, con el objeto de brindar mayor protección a los usuarios del transporte aerocomercial argentino incluyendo nuevos conceptos tendientes a homogeneizar la normativa bajo los lineamientos internacionales acordados por el país.

28. En cuanto a los usuarios del Sistema Nacional de Aeropuertos, y en el entendimiento que la actividad aeroportuaria constituye un Servicio Público, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) genera de igual modo, desde su creación, normativa y mecanismos para garantizar y proteger los derechos de los usuarios de dicho servicio, pudiendo mencionarse entre ellos la creación del "Centro de Atención al Usuario" (CAU) ubicado en la sede de la entidad, con puntos de atención en todos los aeródromos del Sistema y con amplia difusión de su legislación y procedimientos a través de canales digitales.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos:

29. Se invita al GEPEJTA a tomar conocimiento de la información presentada.