



Proyecto de Ley que Modifica el Código Aeronáutico para crear la Plataforma de Transferencia de Pasajes y Equipaje; establecer un derecho de embarque prioritario por los motivos que indica y fijar una cuota de asientos para habitantes de zonas extremas.

Idea Matriz: Facilitar la coordinación entre las y los consumidores para efectos de endosar y ejercer el derecho de retracto en vuelos comerciales nacionales; establecer un derecho a embarque preferente en el caso de emergencias médicas; y, asignar una cuota de pasajes para habitantes de zonas extremas.

Antecedentes

- Las tarifas de pasajes aéreos nacionales e internacionales han aumentado sustancialmente en los últimos dos años, y hasta ahora, nada hace prever que la situación vaya a cambiar. Lo anterior ha hecho que viajar, ya sea dentro del territorio nacional como fuera de él, haya dejado de ser asequible para muchas chilenas y chilenos¹.
- Este aumento sostenido en el precio de los vuelos ha tenido un efecto sustantivo en los bolsillos de las familias, sobre todo en un año en que la crisis económica y la inflación acumulada, que alcanzó el 12,8%, han hecho que el costo de la vida vaya en ascenso. Aun cuando existen varios elementos que han elevado los costos de las líneas aéreas; el alza en los tickets ha sido incluso mayor a la mencionada inflación, llegando a superar en más de un 40% las tarifas usuales por tramo.
- Lo anterior, es en parte explicado por las características del mercado de las aerolíneas en nuestro país, el cual es poco competitivo, con una restringida cantidad de actores,

¹<https://www.elmostrador.cl/generacion-m/2022/07/11/los-vuelos-se-encareceran-aun-mas-segun-el-presidente-de-la-iata/>

<https://www.df.cl/empresas/multinacionales/los-precios-de-los-vuelos-siguen-elevados-ante-la-escasez-de-mano-de>

<https://www.adnradio.cl/nacional/2022/06/13/asociacion-de-lineas-aereas-explica-alza-de-precios-en-los-vuelos-venia-subiendo-desde-mucho-antes-de-la-guerra-rusia-ucrania.html>

altas barreras de entrada, legales, estructurales y estratégicas², y altos costos fijos y hundidos que vienen asociados al rubro. De esto se desprende el hecho de que hoy en Chile no existan muchas líneas aéreas en algunos tramos, como la región de Magallanes, la cual posee tramos con no más de dos aerolíneas compitiendo, teniendo en cada uno de los dos tramos que esta región posee, una aerolínea con posición dominante que controla más del 60% del mercado.

- Frente a ello, los consumidores se encuentran en una situación desventajosa comparada con su posición en otros mercados, ya que no pueden elegir entre varios oferentes y, por lo tanto, cuentan con muy poco poder negociador para determinar las condiciones de la compra o ejercer sus derechos. Un ejemplo de lo recientemente expuesto, es que para que los pasajeros pudiesen ejercer sus derechos a endosar pasajes o retractarse de una compra de los mismos, fue necesaria una reforma legal que todavía no logra implementarse del todo³.
- La situación descrita se intensifica en las regiones de zonas extremas, en las que no hay sustitutos para viajar, es decir, no existen otras formas de transporte, por tierra o por mar, que le permitan a sus habitantes trasladarse a otros lugares del país en condiciones como las del avión. La Región de Magallanes y la Antártica Chilena, por ejemplo, debido a su geografía y ubicación más aislada, las posibilidades de acceso y salida de la misma dependen, en su mayoría, del transporte aéreo. Por las características propias de su falta de conectividad, la alternativa de llegar por vía terrestre no es posible sino pasando por territorio argentino y con una duración 20 veces superior. Lo anterior provoca que cualquier alza en el valor de los pasajes de avión, impacte directamente a las magallánicas y magallánicos, sobre todo cuando deben salir de la región por alguna urgencia que impide planificar el viaje con antelación. En esos casos, el precio de los pasajes se vuelve un factor fundamental, impidiéndoles acceder a servicios esenciales como salud.
- Es por esto que es posible aseverar que el transporte aéreo ejerce un rol público, muchísimo más relevante en las zonas extremas. Ello justifica establecer una regulación al mercado aéreo, que le permita a los pasajeros y pasajeras ejercer sus derechos, coordinarse con otros consumidores para acceder a mayor poder de mercado y, de esta forma, equilibrar la asimétrica relación con las pocas líneas aéreas que gozan de posiciones dominantes, quienes lucran con la urgencia de la población.

² En cuanto a las primeras, tanto los tramos aéreos, como los permisos de operación, deben ser autorizados por ley. Respecto a las barreras estructurales, entre ellas se encuentran los altos costos de compras de las aeronaves que dependen además de un mercado duopólico (Airbus y Boeing) y los tiempos de construcción de aviones, que tratan entre 1 y 2 años. Finalmente, existen también barreras estratégicas relacionadas con infraestructura y otros temas, como los Slots aeroportuarios, las mangas y las cintas; los hangares, los acuerdos comerciales con otras empresas y las ventas atadas.

³ La Ley N° 21.392, de noviembre de 2021, modificó el Código Aeronáutico, permitiendo el endoso del pasaje de transporte aéreo; así como el derecho a retracto, otorgando a las y los pasajeros la posibilidad de poner término unilateralmente al contrato de transporte aéreo, dentro de las 48 horas siguientes de adquirido un pasaje de avión.

- Si bien en 2021 se avanzó en el empoderamiento de los y las clientes de las aerolíneas a través de la ley de endoso o transferencia de pasajes, esto aún no logra ser del todo efectivo, debido a la falta de homogeneidad y publicidad que esta medida ha tenido. Aun cuando esta se ha implementado por parte de las aerolíneas, el trámite para las y los consumidores resulta engorroso y con trabas que les dificultan poder hacer valer sus derechos de ceder sin fines de lucro su pasaje a otro pasajero o retractarse de la compra hasta 48 horas antes del vuelo.
- En este escenario, hoy se vuelve necesario otorgarles a dichos pasajeros la posibilidad de transferir sus boletos de avión y/o la compra de su equipaje, a otras personas que lo requieran de manera eficiente, sencilla y con un procedimiento homogéneo entre todas las aerolíneas, en el evento de no poder realizar el viaje para el cual dicho ticket fue adquirido, manteniendo el precio al que fue comprado. De esta forma, se facilita que quien no pueda viajar, pueda recibir de manera simple una “devolución”, y se aminora la carga monetaria que conlleva, para quienes necesitan comprar tickets aéreos con premura debido a una emergencia, pagar el sobrepago de la proximidad del vuelo.
- Asimismo, resulta imperioso garantizar el traslado aéreo de personas que se encuentren en situaciones urgentes como, por ejemplo, emergencias médicas que requieran un traslado inmediato, dado que en la actualidad, queda a criterio de la aerolínea su embarque, siendo que el no atender la urgencia puede poner en riesgo la integridad del pasajero o pasajera.
- Finalmente, y teniendo presente que para las y los habitantes de zonas extremas, el costo de viajar es uno de carácter habitual, resulta relevante contar con una cuota de asientos reservados para quienes residan en Zonas Extremas, como ya ocurre en la Isla de Rapa Nui⁴, para así facilitar el traslado de residentes intraregionalmente a la capital u otras regiones cercanas desde donde puedan acceder a servicios.

Marco Normativo

1. La Ley N° 18.916, de 1990, que aprueba el Código Aeronáutico; regula el espacio aéreo chileno e incorpora a nuestra legislación una serie de convenios internacionales que Chile ha suscrito en la materia. La normativa compila los preceptos que regulan diversos aspectos regulatorios ya existentes en materia aeronáutica. En lo que interesa, y desde la aprobación de la Ley N° 20.831 en 2015, esta normativa regula los pasajes y los derechos de los pasajeros de transporte aéreo comercial, realizando modificaciones al Capítulo V del Título VIII del Código Aeronáutico y estableciendo la información que deben tener los billetes de avión, el derecho a compensación en caso de que se rechace el embarque por estar el vuelo sobrevendido, por motivos climáticos o por cancelación por parte de la aerolínea.

⁴<http://www.gobernacionisladepascua.gov.cl/noticias/latam-formaliza-beneficios-para-comunidad-de-rapa-nui/>

2. La Ley N° 21.392; Sobre Endoso o Transferencia de Pasajes, modifica el Código Aeronáutico para permitir que los pasajes sean transferidos, cedidos o retractarse de tu compra. A través de esta, se incorpora un nuevo artículo 131 bis a dicho cuerpo legal, en el cual se establece que los pasajes aéreos podrán ser cedidos hasta 24 horas antes del vuelo, únicamente entre personas naturales, solo una vez por pasaje y sin fin de lucro. Además, esta legislación consagra el derecho al retracto en el artículo 131 ter, que permite a los pasajeros poner término unilateral al contrato de transporte, dentro de las 48 horas de comprado el billete.

Los preceptos citados señalan que “para poder ejercer la facultad, los transportadores deberán contar con un formulario digital dispuesto en su sitio web, en donde el pasajero podrá manifestar su voluntad”. Lo anterior, si bien es una obligación de cada aerolínea, al día de hoy, no necesariamente facilita el proceso de endoso y cambio de pasajes, al no tener estas incentivo para visibilizar y simplificar el procedimiento.

3. En cuanto a las tarifas de las líneas aéreas, la Resolución N° 496/1997, de la Comisión Resolutiva que aprueba el Plan de Autorregulación Tarifaria; acordada por la Comisión Resolutiva que revisó la fusión entre la empresa LAN Chile S.A. y LADECO, efectuada entre 1993 y 1997, estableció un Plan de Autorregulación Tarifaria laxo para la empresa LAN, además de señalar los tipos de mercados aéreos, discriminando si algún mercado es monopólico o no-monopólico y criterios para que la empresa mencionada autorregule sus precios a fin de evitar abuso de su posición en mercados donde no hay otras compañías operando. El cumplimiento de esta resolución es supervisado por la Junta de Aeronáutica Civil (JAC), la cual establece mensualmente el tipo de mercado que cada ruta tiene, aunque su cumplimiento es supervisado por la Fiscalía Nacional Económica.

Contenido del proyecto

El presente proyecto de ley contempla una modificación a la Ley N° 18.916, que aprueba el Código Aeronáutico, en distintos títulos y capítulos. Se propone agregar un nuevo artículo 131 quater, que cree la Plataforma de Transferencia de Pasajes Aéreos y Equipaje, para permitir a las y los pasajeros que hayan adquirido un ticket aéreo para vuelos nacionales, en una fecha determinada, en el evento de no realizar el viaje, efectuar la venta de dichos pasajes y/o su equipaje, a otros pasajeros que requieran trasladarse en la misma data. La plataforma deberá alojarse en la página web de la aerolínea y señalará el número de pasajes disponibles, el tiempo que estará vigente la oferta y el precio, el que, en cualquier caso, nunca podrá ser mayor al valor de compra original. La Plataforma deberá informar también de ello a los eventuales terceros interesados, facilitando la comunicación entre vendedores y compradores.

Este proyecto propone, además, agregar a la Ley N° 18.916 un nuevo artículo 132 bis que incorpore la preferencia en el embarque a aquellos pasajeros o pasajeras que se encuentren con una certificada emergencia médica, obligando a las aerolíneas a subir a sus vuelos, de manera prioritaria y preferente, a esta persona y un acompañante (en los casos que se indica), en el próximo vuelo al destino requerido. Las formas de compensación a los pasajeros que se vean afectados por motivo de este embarque prioritario se regirán por lo estipulado en el artículo 133 de la ley.

Por último, se propone un artículo 132 ter nuevo, que establezca la obligación de las aerolíneas que vuelan hacia ciudades ubicadas en Zonas Extremas de contemplar una cuota de pasajes para los habitantes de dichos territorios, que requieran viajar por razones de extrema urgencia, a un precio fijo, facilitando de este modo su traslado a la capital o ciudades cercanas. Para esto se propone crear en el Título VIII, Capítulo V, sobre Contratos de Transportes Aéreo, un cuarto apartado titulado, “De las cuotas para Habitantes de Zonas Extremas”, donde se disponga lo anteriormente mencionado.

PROYECTO DE LEY

Artículo único. Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.916, del Código Aeronáutico.

1. Introdúzcase un nuevo artículo N° 131 quater del siguiente tenor:

“Plataforma de Transferencia de Pasajes Aéreos y Equipaje. El transportador deberá alojar en su sitio web una Plataforma de Intercambio de Pasajes Aéreos y Equipaje, la cual permitirá al pasajero ceder su derecho a ser transportado en vuelo de cabotaje nacional y/o ceder su carga de equipaje, a otro pasajero interesado en la misma ruta.

La plataforma deberá permitir al pasajero ceder su billete de pasaje y/o equipaje, a terceros interesados, reflejar el número de pasajes disponibles, de acuerdo a las ofertas realizadas por los pasajeros e informar a eventuales terceros interesados de estas ofertas, de forma simultánea. La plataforma señalará la fecha del vuelo, condiciones del billete de pasaje, el precio del mismo y el tiempo durante el cual dicho precio se mantendrá vigente. Con todo, el precio de venta del billete no podrá ser nunca superior al valor original e incluirá las mismas condiciones de la primera compra. La plataforma deberá permitir efectuar la cesión y realizar el pago al cedente. El transportador deberá emitir al cedente un comprobante de la transferencia y un nuevo billete de pasaje con los datos del cesionario.

La cesión del derecho a ser transportado y/o a ceder la carga de equipaje, podrá ejercerse por el pasajero hasta veinticuatro horas antes de la salida del vuelo respectivo.

La plataforma deberá alojarse en el sitio web del transportador, en un lugar visible, de modo que sea de fácil acceso para el pasajero.”.

2. **Introdúzcase un nuevo artículo N° 132 bis** del siguiente tenor:

“Derecho a ser transportado de manera prioritaria. El pasajero que se encuentre en una situación médica de suma urgencia, debidamente acreditada, y que deba transportarse en vuelo de cabotaje para ser atendido en un centro de salud en otra ciudad del país, tendrá derecho a ser embarcado prioritariamente en el vuelo más próximo con destino a dicha ciudad. El transportador deberá permitir el ejercicio de este derecho del pasajero con un acompañante, si el primero fuera menor de edad, se encontrara en situación de discapacidad o necesitara de asistencia.

En el evento que la aplicación de este artículo importara el desembarque de otro pasajero, regirá lo dispuesto en el artículo N° 133 de la presente ley.”.

3. **Introdúzcase en el artículo N° 133 inciso primero**, luego de la frase “En el evento que el transportador prevea que tendrá denegar el embarque de uno o más pasajeros por sobreventa”, la siguiente frase: “o por el ejercicio de transporte prioritario contenido en el artículo precedente”.

4. **Introdúzcase un nuevo artículo N° 132 ter** del siguiente tenor:

“Cuota de billetes de pasaje para zonas extremas. El transportador deberá contar con una cuota de billetes de pasaje, a un precio fijo, para aquellos pasajeros residentes en las zonas extremas, que requieran traslado en vuelo de cabotaje nacional, por razones de extrema urgencia. Lo anterior, con la finalidad de garantizar a los pasajeros de dichas localidades espacio en los vuelos y ofrecerles billetes más convenientes y flexibles. Para estos efectos, el transportador podrá celebrar convenios con los Gobiernos Regionales o Municipalidades de las ciudades ubicadas en dichas zonas extremas.”.



JAVIERA MORALES ALVARADO
H. DIPUTADA DE LA REPÚBLICA

