

Regular los Derechos de los Usuarios del Transporte Aéreo Internacional

Serie Minutas N° 74-16, 30/08/2016

Resumen

La presente minuta ha sido realizada para la Reunión de la Comisión de Servicios Públicos, Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

El tema que trata es el de los derechos de los usuarios del transporte aéreo internacional, basado en la arquitectura del derecho internacional.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Marco Regulatorio Internacional.....	3
1.1 Convenio de Varsovia (1929).....	3
1.2 Convenio de Chicago (1944).....	4
1.3 Convenio de Montreal (1999).....	5
1.4 Marco regulatorio chileno (2009).....	1
2. Consideraciones Finales.....	2

1. Marco Regulatorio Internacional

Un elemento central para el desarrollo de cualquier ley marco, son las orientaciones o la arquitectura legal de los tratados y convenciones internacionales. A este respecto, la principal instancia internacional en materia de tráfico aéreo internacional es la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (en inglés ICAO), que es la agencia de la ONU para estas materias. Este organismo fue creado en 1944 para estudiar y dar apoyo técnico a los Estados miembros respecto de los problemas de la aviación civil internacional, promoviendo una reglamentación internacional de esta materias mediante normas únicas para la aeronáutica global.

Dentro de la arquitectura normativa internacional que regula aspectos vinculados a los derechos de los usuarios del transporte aéreo internacional, pueden mencionarse tres: el Convenio de Varsovia (1929, junto a su reforma mediante el Protocolo de La Haya de 1955 y otra serie de modificaciones); el Convenio de Chicago (1944) y el Convenio de Montreal (1999).

1.1 Convenio de Varsovia (1929)

Este Convenio es el primer esfuerzo global de unificación de normas vinculadas al transporte aéreo internacional. Debido al desarrollo de la aeronáutica civil, su objetivo fue regular las responsabilidades de las empresas de transporte aéreo internacional de personas, equipaje y cargas efectuado por aeronaves mediante remuneración o en forma gratuita, estableciendo los principios básicos de responsabilidad que posibilitaron el desarrollo armonioso de la actividad a nivel internacional.

Dos son los elementos centrales de este Convenio.

Primero es la inversión del peso de la prueba, es decir, *"a diferencia de lo que es el sistema normal de responsabilidad, la responsabilidad del transportista aéreo se presume (...), por el sólo hecho de que exista un daño al pasajero durante el vuelo, o durante las operaciones del embarque o desembarque, se presume que dicho daño es imputable al transportista aéreo, quien únicamente podrá eximirse de ella si prueba que adoptó todas las medidas necesarias para evitar el daño, o le fue imposible adoptar tales medidas"*¹.

Un segundo elemento, es que ante esta presunción de responsabilidad del transportador, establece límites indemnizatorios. Que en un primer momento de calculaban en francos en función de un gramaje de oro, que posteriormente fue modificado en 1975 por los "Derechos Especiales de Giro" (DEG), que son determinados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este límite en la indemnización no opera si existe, por parte de la empresa transportista, *"una acción u omisión del transportista o sus dependientes, con intención de causar daño, o con temeridad y sabiendo que probablemente causaría daño"*².

Dentro de los otros aspectos que establece esta convención, está la definición de su ámbito de aplicación. Ello lo hace por medio de una definición de qué debe

1 Biblioteca del Congreso Nacional (2009). Historia de la Ley Decreto Supremo N° 56, Promulga el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, p. 5.

2 *Ibíd.* p. 6.

entenderse por transporte aéreo internacional (y por contraste qué se entiende por transporte nacional) y de empresas transportistas: *"se calificará como "transporte internacional" a los efectos del presente convenio, todo transporte en el cual según las estipulaciones de las partes, el punto de partida y el de destino, haya o no interrupción del transporte o transbordo, estén situados en territorio de dos altas partes contratantes o en territorio de una sola, si hay alguna escala prevista en territorio sometido a la soberanía, al dominio al mandato o a la autoridad de otra potencia, aunque no sea contratante"*³. Por contraste, establece como transporte aéreo nacional: *"El transporte sin esa escala entre los territorios sometidos a la soberanía, dominio, mandato o autoridad de la misma alta parte contratante, no será considerado como internacional a los efectos de la presente convención"*⁴.

En lo referido a las empresas transportistas, las caracteriza como: *"para la aplicación de la presente convención el transporte a ejecutar por aire por varios transportadores sucesivos será considerado como un transporte único, cuando sea apreciado por las partes como una solo operación, ya haya sido estipulada por un solo contrato o por una serie de contratos y no perderá su carácter internacional por el hecho de que el contrato único o una serie de contratos deban ser ejecutados íntegramente en un territorio sometido a la soberanía, dominio, mandato o autoridad de una misma alta parte contratante"*⁵.

Otras materias que toca este Convenio:

- Establece normas para los documentos de transporte;
- Establece reglas para la jurisdicción legal;
- La obligación de los transportistas de expedir billetes de los pasajeros
- La obligación de los transportistas de expedir factura por el equipaje recibido;
- Crea un plazo de prescripción de dos años dentro del cual debe ser llevado una reclamación;
- Jurisdicción territorial para presentar judicialmente las reclamaciones.

No obstante la importancia que significó este Convenio para la regulación global del transporte aéreo internacional, la no ratificación de éste por parte de Estados Unidos, que concentraba cerca del 40% de las empresas de transporte aéreo del mundo, hacía que su ámbito de aplicabilidad fuera limitado. Por otra parte, la serie de protocolos que trataron de modernizar este Convenio, solo algunos fueron ratificados por diferentes países (situación que se observa en el caso de nuestra región), lo que establecía montos de indemnización diferentes en diversos Estados, sumado a los bajos montos de algunos de ellos, dificultaba la acción reparatoria y la armonización normativa internacional y regional.

1.2 Convenio de Chicago (1944)

El Convenio de Chicago, no obstante no tener disposiciones expresas sobre derechos de los usuarios de transporte aéreo internacional, si contempla la

3 Convenio de Varsovia (1929). Capítulo I, Artículo N°1, Acápito N°2. Disponible en línea en: <http://consulex.com.ar/Legislacion/Leyes/L0014111.htm>

4 Ibíd.

5 Convenio de Varsovia (1929). Capítulo I, Artículo N°1, Acápito N°3. Disponible en línea en: <http://consulex.com.ar/Legislacion/Leyes/L0014111.htm>

implementación de una organización internacional permanente que regule estas materias. Así, en su segunda parte, crea la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como la instancia permanente para mantener el Convenio actualizado y la ejecución de los acuerdos aquí previstos.

Dentro de los temas más relevantes, que tocan tangencialmente a los usuarios, están los estándares de seguridad y regulación del espacio aéreo. Ello representa importantes principios básicos de regulación del servicio de transporte aéreo y de circulación de personas y bienes.

1.3 Convenio de Montreal (1999)

El Convenio de Montreal tuvo como objetivo principal modernizar el Convenio de Varsovia de 1929 y su Protocolo de La Haya, para el efecto de asegurar la protección de los intereses de los usuarios por los daños producidos durante el transporte aéreo internacional, dejándolo acorde a los requerimientos y exigencias del siglo XXI. En gran medida, este Convenio viene a refundir las normativas existentes y entregar herramientas modernas de derecho internacional para proveer de un marco regulatorio global.

Pero quizás el hecho más significativo en la importancia de este Convenio, es que este haya sido ratificado por Estados Unidos, que como antes se señaló, concentra bajo su bandera el 40% del transporte aéreo internacional del planeta, lo que lo reviste de una mayor legitimidad, permitiendo la efectiva unificación normativa global.

El Convenio de Montreal de 1999, amplía la posibilidades para ejercer una acción indemnizatoria, las cuales eran bajas bajo los límites establecidos en el Convenio de Varsovia-La Haya, especialmente en el caso de fallecimiento, que hacía necesario revisar los montos de indemnización. Existieron una serie de intentos al respecto, los que sólo lograron el consenso necesario con la firma de este Convenio.

El Convenio de Montreal mantiene la estructura del Convenio de Varsovia-La Haya en términos de disposiciones generales, que se expresa en el orden de sus capítulos y temas tratados: Capítulo I, mantiene el ámbito de aplicación del convenio; Capítulo II, trata igualmente de los documentos y obligaciones de las partes relacionadas (empresa transportista y pasajeros o dueño de carga transportada); Capítulo III versa sobre las responsabilidades del transportista y medidas indemnizatorias ya sea por muerte, lesiones o daños a equipaje o carga (que es el capítulo que manifiesta mayores modificaciones respecto del Convenio Varsovia-La Haya, como se analizará más adelante); Capítulo IV trata sobre transporte combinado y el Capítulo V sobre transporte aéreo efectuado por una persona distinta del transportista contractual; finalmente, el Capítulo VI deja en claro la invalidez de cláusulas que traten de eludir este convenio y el Capítulo VII establece una serie de disposiciones para su puesta en práctica por parte de los Estados una vez ratificado.

Como se señaló, el ámbito donde hay mayores modificaciones está relacionado con el Capítulo III que establece las responsabilidades del transportista y las medidas indemnizatorias. Las principales modificaciones se pueden sintetizar en 7 puntos principales.

- 1) *Responsabilidad objetiva para el transportista aéreo para cantidades que no excedan los DEG 100.000, en caso de muerte o lesiones:* El Convenio de Varsovia se basaba en la figura de la culpa, cayendo el peso de la prueba en el inculpado (empresa transportista), quien debía demostrar su inocencia. En el nuevo Convenio de Montreal, se pasó a un modelo de responsabilidad objetiva valorada en derechos especiales de giro (DEG) del FMI.
- 2) *Responsabilidad subjetiva para cantidades que excedan los DEG 100.000, en caso de muerte o lesiones:* Si el afectado no aspira a más de DEG 100.000, el transportista no puede excusarse de pagar bajo este nuevo Convenio. Si en cambio el afectado aspira a más, deberá el transportista demostrar que no es culpable de los daños, conforme a como lo estipulaba Varsovia.
- 3) *Pagos anticipados en caso de accidente que cause muerte o lesiones:* La empresa transportista puede hacer el pago indemnizatorio de manera anticipada a los deudos o a las víctimas perjudicadas. No obstante ello, esto no supone un reconocimiento de su responsabilidad.
- 4) *Reconoce la denominada "Quinta jurisdicción" en el caso de muerte o lesiones:* toda acción judicial de indemnización contra el transportista por daños podrá iniciarse, a elección del demandante, en el territorio de uno de los Estados Partes, ya sea donde tiene domicilio el transportista o donde reside el pasajero o está domiciliado el afectado.
- 5) *Se modifican los límites de responsabilidad, en el caso de retraso de pasajeros:* EL convenio de Montreal establece para los casos de retraso en el transporte de pasajeros, el límite de responsabilidad del transportista se establece en DEG 4.150.
- 6) *Se modifican los límites de responsabilidad en el caso de retraso, destrucción, pérdida o avería en el transporte de equipaje:* para estos casos el límite de responsabilidad del transportista se modifica a DEG 1.000 por pasajero, que viene a reemplazar el modelo de Varsovia que lo establecía en función del peso de los equipajes (DEG 17 por kilogramo de peso bruto).
- 7) *Revisión de los Límites de Responsabilidad cada 5 años:* El Convenio, en su Artículo 24, párrafo 2, establece la posibilidad de revisar los límites de responsabilidad para garantizar que estos estén actualizados a la realidad en función de la inflación u otras medidas de ajuste.

1.4 Marco regulatorio chileno (2009)

El Estado de Chile promulgó el 24 de marzo de 2009 el Decreto Supremo N° 56, en el cual suscribe el Convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas del transporte aéreo internacional. Con anterioridad a su promulgación, el 19 de marzo del mismo año, el Estado chileno depositó el instrumento de ratificación del Convenio en la Secretaría General de la OACI, con la siguiente reserva, que está estipulada en el Capítulo VII, Artículo N° 57: *"El Estado de Chile, de conformidad a lo establecido en el Artículo 57 letra b) del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, declara que el Convenio no se aplicará al transporte de personas, carga y equipaje efectuado para sus autoridades militares en aeronaves matriculadas en Chile o arrendadas por éste, y cuya capacidad total haya sido reservada por esas*

autoridades o en nombre de las mismas” ⁶.

En términos concretos, el Decreto Supremo N° 56 establece el texto del Convenio de Montreal como ley de la República. Ello implica que el Estado de Chile se hace parte del esfuerzo global de unificación del derecho internacional en lo relativo a transporte aéreo de pasajeros y carga, fortaleciendo la movilidad de las personas y el comercio internacional, posibilitando el avance mediante el reconocimiento soberano en su legislación de un sistema de responsabilidad que favorece una respuesta a los posibles daños que afecten a los usuarios de manera ágil y moderna.

2. Consideraciones Finales

El Convenio de Montreal destaca el convencimiento que existe en torno a la acción colectiva de los Estados para una mayor armonización y codificación de ciertas reglas sobre transporte aéreo internacional.

Este avance modernizador, que ha permitido unificar el hasta ahora fragmentario sistema regulatorio (por la adhesión diferencial de diferentes instrumentos) responde, entre otras materias, *“a la necesidad de asegurar el desarrollo ordenado de las operaciones de transporte aéreo internacional y de la circulación fluida de pasajeros, equipaje y carga conforme a los principios y objetivos de la OACI, y, por otra, la conveniencia de una acción colectiva de los Estados para una mayor armonización y codificación de las reglas que rigen este transporte”*⁷.

En este contexto, resulta pertinente analizar el escenario regional de los países miembros del Parlatino respecto a la ratificación (adhesión o adscripción) de este instrumento (ver tabla 1).

En Centro América, de los países miembros del Parlatino sólo Nicaragua no ha ratificado ni firmado el Convenio de Montreal, así como ningún otro de los convenios de la anterior arquitectura del derecho internacional sobre estas materias (Varsovia-La Haya). En el caso de El Caribe, los actuales Estados insulares que eran parte de las Antillas Neerlandesas de los Países Bajos (Aruba hasta 1984, y Curacao y Sint Maarten hasta el 2010), y no obstante su independencia, aparecen como suscriptores pues el gobierno de Holanda es el responsable de la defensa de éstas y de las relaciones internacionales.

En el caso de Sudamérica, Suriname y Venezuela aparecen sin ratificar el Convenio de Montreal, que representa un rezago respecto del resto de los países de la sub-región. En el caso de Venezuela, aparece como más extraño, teniendo en consideración que ha ratificado la arquitectura normativa anterior, como son los Convenios de Varsovia y Chicago y el Protocolo de La Haya. En el caso de Suriname, se aprecia un avance en la materia en los últimos años, pues en 2003 ratificó el Convenio de Varsovia y en 2005 el Protocolo de La Haya, por lo que cabría esperar que prontamente debería ratificar el de Montreal.

⁶ Biblioteca del Congreso Nacional (2009). Historia de la Ley Decreto Supremo N° 56, Promulga el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, p. 12.

⁷ *Ibíd.* p. 14.

Tabla 1: Países miembro de la ICAO y Convenios Internacionales

País	Varsovia	Chicago	Haya	Montreal
Costa Rica	1984	1958	1984	2011
El Salvador	No	1947	1963	2008
Guatemala	1997	1947	1971	2016
Honduras	1994	1953	No	2016
México	1933	1946	1963	2003
Nicaragua	No	1945	No	No
Panamá	1997	1960	1997	2003
Aruba (a)	1933*	1947*	1963*	2004*
Cuba	1964	1949	1965	2005
Curacao (b)	1933*	1947*	1963*	2004*
República Dominicana	1972	1946	1972	2007
Sint Maarten (b)	1933*	1947*	1963*	2004*
Argentina	1952	1946	1969	2010
Bolivia	1999	1947	No	2015
Brasil	1933	1946	1964	2006
Chile	1979	1947	1979	2009
Colombia	1966	1947	1966	2003
Ecuador	1970	1954	1970	2006
Paraguay	1969	1946	1969	2003
Perú	1988	1946	1988	2003
Suriname	2003	1976	2005	No
Uruguay	1979	1954	No	2008
Venezuela	1955	1947	1963	No

* La política internacional es representada por los Países Bajos

(a) Antillas Neerlandesas parte de los Países Bajos hasta 1984

(b) Antillas Neerlandesas parte de los Países Bajos hasta 2010

A modo de resumen, cabe destacar que una ley marco debe ser congruente con la arquitectura del derecho internacional sobre transporte aéreo internacional, por lo que un punto ineludible, en especial si los países ya han ratificado dicho Convenio, es que no sea contradictorio, pues Montreal establece que cualquier modificación de sus artículos son inválidos, ya sea por empresas o gobiernos.

De esta forma, la ley marco podría empezar por apelar a los países que no han ratificado este Convenio a que lo realicen lo antes posible, aportando experiencia y antecedentes que han surgido dentro de la discusión parlamentaria

en sus respectivos países.