

# Transporte Aéreo

MINUTA DE TRABAJO N°17  
Junio 2025



Observatorio de Consumidores en Políticas Públicas

## Transporte **Aéreo**

El marco regulatorio chileno actual presenta una inequidad evidente en el tratamiento de los servicios de transporte de pasajeros que ha pasado inadvertida durante años. El artículo 23 inciso segundo del DFL 3 de 2019 del Ministerio de Economía, que sistematiza la Ley N°19.496 sobre protección de los derechos de las y los consumidores, establece multas de hasta 2.250 UTM para organizadores de espectáculos y empresas de transporte que vendan localidades o cupos superiores a la capacidad real de sus recintos o vehículos. Sin embargo, esta norma contiene una excepción explícita y aparentemente injustificada para el transporte aéreo, creando un régimen diferenciado que favorece exclusivamente a las aerolíneas.

Esta discriminación normativa ha generado consecuencias concretas y medibles en la experiencia de quienes ocupan este medio de transporte en Chile. Las aerolíneas pueden legalmente practicar la sobreventa de pasajes, vendiendo más boletos que asientos disponibles con la expectativa estadística de que algunos pasajeros no se presenten al vuelo. Adicionalmente, estas empresas han desarrollado prácticas comerciales cuestionables como la cancelación automática de tramos de vuelta cuando los pasajeros no utilizan sus boletos de ida, generando lo que se ha definido en la discusión legislativa como "enriquecimiento sin causa".

La problemática se vuelve aún más grave en regiones extremas del país ya que para los habitantes de Magallanes, Aysén, Isla de Pascua y otras zonas del Chile insular, el transporte aéreo no constituye una opción de comodidad sino una necesidad vital. Estas comunidades dependen de los vuelos para acceder a servicios médicos especializados, educación superior y mantener vínculos familiares. Por ello, la incertidumbre generada por las prácticas de sobreventa y cancelación de pasajes puede determinar el acceso a tratamientos médicos urgentes o la continuidad de estudios universitarios, complejizando y afectando directamente la vida de las y los consumidores.

## Discusión legislativa en Chile

En la actualidad, se encuentran dos proyectos de ley en su primer trámite en el Congreso Nacional, los que abordan la misma problemática fundamental pero con enfoques y alcances diferenciados. El primer proyecto (Número de Boletín 17396-03), se centra en el principio de igualdad de tratamiento entre todos los medios de transporte de pasajeros. Su aproximación es conceptualmente clara: si la venta de sobrecupos está prohibida y sancionada para buses, trenes y barcos, no existe justificación técnica, económica o jurídica para exceptuar a las aerolíneas de esta misma obligación.

El segundo proyecto, titulado "Elimina Discriminaciones Arbitrarias en Beneficio de los Pasajeros de Transporte Aéreo" (Número de Boletín 17438-03), adopta un enfoque más completo. Esto, ya que además de eliminar la excepción del transporte aéreo, establece un sistema robusto de compensaciones y garantías para los consumidores afectados. Este proyecto reconoce que la mera prohibición puede no ser suficiente para cambiar prácticas comerciales arraigadas y propone incentivos económicos significativos para disuadir incumplimientos.

Ambos proyectos coinciden en identificar como práctica abusiva la cancelación de pasajes por no utilizar tramos anteriores. Esta similitud no es casual, sino que refleja una práctica extendida en la industria que carece de justificación comercial razonable. Si un pasajero compra un boleto de ida y vuelta, el hecho de no utilizar el tramo de ida no debería invalidar automáticamente su derecho a utilizar el tramo de vuelta, especialmente considerando que ambos servicios fueron pagados íntegramente.

La modificación central propuesta por ambos proyectos consiste en eliminar la frase "con excepción del transporte aéreo" del artículo 23 inciso segundo del DFL 3 de 2019. Esta, aparentemente, simple supresión textual tendría consecuencias profundas en la estructura contractual de la industria aérea chilena. Las aerolíneas se verían obligadas a abandonar la práctica de sobreventa sistemática y a repensar sus estrategias de gestión de capacidad y precios.

El segundo proyecto introduce elementos innovadores en el derecho del consumidor chileno al establecer compensaciones económicas equivalentes a cuatro veces el valor del pasaje para casos de incumplimiento. Esta fórmula de compensación múltiple busca crear incentivos económicos negativos suficientemente fuertes para modificar comportamientos empresariales. La experiencia internacional sugiere que las compensaciones deben ser significativas para resultar disuasivas, dado que las empresas tienden a incorporar estas eventualidades como costos operacionales cuando son menores.

La propuesta de garantizar cupo en el siguiente vuelo disponible y proveer servicios de alojamiento y alimentación cuando corresponda, establece un estándar de servicio al cliente que actualmente no existe en la legislación chilena. Estas obligaciones adicionales no solo protegen al consumidor sino que también internalizan en las aerolíneas los costos reales de sus decisiones operacionales, promoviendo una gestión más responsable de la capacidad.

### **Perspectiva comparada**

El análisis de la regulación internacional revela que Chile se encuentra en una posición particular respecto al tratamiento de la sobreventa. La Unión Europea, a través del Reglamento (CE) 261/2004, permite expresamente la sobreventa de pasajes pero establece un marco regulatorio estricto de compensaciones y asistencia a pasajeros. Las aerolíneas europeas pueden sobrevender hasta un 5% adicional de su capacidad, pero deben compensar a los pasajeros afectados con montos que pueden alcanzar los 600 euros, además de proporcionar servicios inmediatos de alimentación, comunicación y alojamiento cuando sea necesario. Estados Unidos adopta un enfoque similar, permitiendo la sobreventa pero estableciendo compensaciones obligatorias que pueden llegar hasta 1.350 dólares para vuelos internacionales. El Departamento de Transporte estadounidense ha desarrollado además procedimientos detallados que obligan a las aerolíneas a solicitar primero voluntarios antes de denegar embarque involuntariamente, y a aplicar criterios objetivos y no discriminatorios para seleccionar a los pasajeros afectados.

La propuesta chilena representa un enfoque cualitativamente diferente al adoptar la prohibición total de la sobreventa en lugar de su regulación. Esta aproximación tiene precedentes limitados en el derecho comparado pero puede justificarse por las características específicas del mercado chileno. La geografía nacional, con extensas distancias y conectividad limitada, hace que la denegación de embarque tenga consecuencias más severas que en mercados con mayor densidad de rutas y frecuencias. Adicionalmente, el tamaño relativamente pequeño del mercado chileno reduce las opciones de transporte alternativo para pasajeros afectados.

Es importante considerar que la prohibición total de la sobreventa puede generar efectos no deseados. Las aerolíneas podrían compensar la pérdida de eficiencia operacional mediante aumentos de tarifas, trasladando indirectamente a todos los consumidores el costo de eliminar esta práctica comercial. Sin embargo, este argumento debe balancearse contra el principio fundamental de que los consumidores tienen derecho a recibir el servicio por el cual pagan, y que la optimización de ingresos empresariales no puede realizarse a costa de la certeza que define el contrato.

## **Comentarios finales y conclusiones**

La evaluación técnica de ambos proyectos revela fortalezas significativas pero también algunos desafíos de implementación que merecen consideración. Desde la perspectiva de coherencia normativa, la eliminación de la excepción del transporte aéreo es incuestionable. No existe justificación objetiva para que las aerolíneas gocen de un privilegio que se niega a otros medios de transporte, especialmente cuando la capacidad de un avión está claramente definida y cuantificable como la de un bus o un barco.

La propuesta de compensaciones del segundo proyecto presenta aspectos innovadores pero también surgen algunos cuestionamientos. Ya que, mientras las compensaciones deben ser suficientemente altas para resultar disuasivas, existe el riesgo de que montos excesivamente elevados generen efectos adversos, como el aumento generalizado de tarifas o la reducción de frecuencias en rutas menos rentables. La experiencia internacional sugiere que las compensaciones efectivas se sitúan típicamente entre dos y cuatro veces el valor del pasaje, por lo que la propuesta chilena se encuentra dentro de rangos internacionalmente aceptables.

Un aspecto particular que llama la atención en el segundo proyecto es su reconocimiento de las especificidades del transporte aéreo versus otros medios de transporte. Mientras que un pasajero de bus puede relativamente fácil tomar el siguiente servicio disponible, la menor frecuencia y mayor complejidad logística del transporte aéreo hace que las compensaciones adicionales como alojamiento y alimentación sean no solo apropiadas sino necesarias para una protección efectiva del consumidor.

La implementación de estas modificaciones requerirá un fortalecimiento significativo de las capacidades fiscalizadoras del SERNAC y otros organismos competentes. En suma, el análisis integral de ambos proyectos de ley conduce a la conclusión de que representan avances necesarios y justificados en la protección de los derechos de los consumidores chilenos. La discriminación normativa actual carece de fundamento técnico o jurídico y ha permitido el desarrollo de prácticas comerciales que trascienden los límites de la optimización comercial legítima para adentrarse en el territorio del abuso contractual.

Para maximizar la efectividad de estas modificaciones legales, se recomienda complementar la discusión de los proyectos con fortalecimientos institucionales en materia de fiscalización y con campañas de información pública que permitan a los consumidores conocer y ejercer efectivamente sus derechos. La protección del consumidor en el transporte aéreo es de suma relevancia dada la geografía del país y lo esencial que resulta para las y los consumidores su uso.



ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

