



# UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

## ESPECIALIZACIÓN

# Administración Aeronáutica



**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**Especialización en Administración Aeronáutica**

**EFFECTIVIDAD EN LA ATENCIÓN DE LAS PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS  
(PQR) QUE PRESENTAN LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE AÉREO**



**Roger Mariano García Montes**

**Bogotá D.C.**

**2013**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**Facultad de Ciencias Económicas  
Especialización en Administración Aeronáutica**

**EFFECTIVIDAD EN LA ATENCIÓN DE LAS PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS  
(PQR) QUE PRESENTAN LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE AÉREO**

**Roger Mariano García Montes**

**Ensayo crítico como requisito para optar por el título de  
Especialista en Administración Aeronáutica**

**Asesora  
Dra. Patricia Carreño Moreno**

**Bogotá D.C.  
2013**

# **EFFECTIVIDAD EN LA ATENCIÓN DE LAS PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS (PQR) QUE PRESENTAN LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE AÉREO**

*“La nación que tenga el control del espacio aéreo, tendrá, en última instancia, el control del mundo”*

*Alexander Graham Bell*

## **INTRODUCCIÓN**

En Colombia el transporte aéreo se desarrolla debido a la necesidad de desplazamiento masivo y rápido de las personas y de la carga, en razón de las actividades desempeñadas, la comercialización de los productos agrícolas e industriales y para salvar los obstáculos topográficos, de tiempo y distancia que esto implica.

Hoy en día existen empresas de cobertura nacional e internacional que prestan este servicio, transportando pasajeros, carga y mixto, las cuales están sujetas a la normatividad existente reglamentada principalmente por el Ministerio de Transporte y habilitadas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).

La intervención y regulación del Estado ha sido tradicionalmente cuidadosa en el sector aéreo, debido a la estrecha correlación con la soberanía de los países y su consideración como sector estratégico de interés nacional. Por otra parte la aviación comercial ha evolucionado y exigido cambios en las políticas aeronáuticas, las regulaciones técnicas-operativas, un mercado competido y cada vez más exigente en los requerimientos tecnológicos, reformas aduaneras, tributarias y laborales, entre otras, lo cual conlleva que se presenten inconvenientes dado el problema que tiene Colombia en su infraestructura que no ha podido evolucionar a la par del desarrollo del sector, porque la creciente actividad de la industria aérea ha estado acompañada de

un empeoramiento creciente de la puntualidad de los vuelos y con ello de la calidad del servicio que se presta.

Por otra, parte el acelerado desarrollo de la industria aérea ha provocado un aumento de la densidad de los flujos y la complejidad del manejo del tráfico aéreo, incrementando la congestión en los aeropuertos y la probabilidad de retraso en los vuelos, agregado al aumento de las medidas de seguridad aplicadas en los aeropuertos y en los propios aviones, contribuyendo a las cancelaciones de los mismos, situación que genera otros problemas como pérdida de equipajes, demoras en los itinerarios, además de otros inconvenientes, que generan quejas y reclamos de los usuarios de la industria aérea.

En Colombia los problemas se ven agravados por el atraso en infraestructura que genera fallas en atención a los usuarios del transporte aéreo, y son causa de los inconvenientes y problemas que los afectan, por lo cual se generan quejas y reclamos (Ver Tablas 1, 3, 4 y 5) ante las autoridades a las que les compete atenderlas. Sin embargo, no siempre esta atención es eficiente y se brinda a tiempo por los requerimientos y papeleo que debe hacerse, aspectos que son el tema del presente trabajo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el manejo de las propuestas, quejas y reclamos (PQR) es a un nivel administrativo, se consideró relevante tomar el tema para elaborar este análisis crítico, con el fin de proponer estrategias que puedan mejorar la calidad del servicio, así como la imagen que proyecta el país en el exterior, porque Colombia moviliza cada día mayor cantidad de pasajeros y los niveles de crecimiento exigen que se le preste más atención a los problemas que se le generan a los usuarios.

Para abordar el tema surge la siguiente pregunta: ¿Las entidades del Estado a las que les corresponde atender las PQR en el sector aeronáutico, están en capacidad de prestar un servicio de calidad a los usuarios del transporte aéreo?. Para responderla se planteó como objetivo

analizar el proceso y procedimiento que se sigue a las quejas y reclamos (PQR) que hacen los usuarios del transporte aéreo, por parte de las entidades del Estado colombiano a quienes corresponde esta responsabilidad, estableciendo el manejo que ellas le dan según facultades que le hayan sido asignadas, con el fin de dar algunas recomendaciones para mejorar la calidad de atención al usuario.

Esto se consideró importante porque en el ámbito del transporte aéreo, la calidad de atención que se preste al usuario forma parte de la preocupación que tiene cada aerolínea para mejorar su posicionamiento en el mercado, porque la apertura del mercado ha puesto a competir varios países, que en ocasiones desplazan a los nacionales por los inconvenientes que se presentan en un sector donde los usuarios requieren una atención particularmente especial.

Esta situación demanda de las entidades que tienen asignado atender las PQR que se presenten durante la prestación de los servicios a los usuarios sean eficientes y ayuden a solucionar los problemas, porque la normatividad vigente para estos casos incluye un articulado que toma en cuenta la responsabilidad y derechos de las partes y señala cuáles entidades son competentes para fijar multas y sanciones, por lo cual les delega autoridad para que al ejercerla mejoren los problemas, sobre todo ahora que se están enfrentando los desafíos de la modernización de una infraestructura aeroportuaria con varios años de atraso, cuyo resultado ha sido desmejorar la atención a los clientes y perjudicar a las aerolíneas involucradas.

No se puede desconocer que para Colombia las mejores posibilidades de conexión con el mundo son por vía aérea que cada día brinda nuevas alternativas de movilización de pasajeros y carga, lo cual le ha permitido al país enfrentar los retos de la globalización económica del mundo y para el turismo ha sido fuente de crecimiento porque cada día llegan al país turistas de todas partes, algunas convenciones se llevan a efecto en centros especializados en estos servicios,

además del crecimiento económico que demanda cada día más los servicios de carga, tanto para importaciones como exportaciones de productos.

Por lo tanto, el interés por la satisfacción del usuario del transporte aéreo debe ser un asunto de alta importancia para las aerolíneas y las autoridades aeronáuticas en Colombia, pues refleja qué calidad del servicio ellas brindan, sobre todo porque es un servicio público esencial en el mundo de hoy y la aviación de carácter comercial ha logrado un buen posicionamiento en el mercado turístico, siendo el medio de transporte preferido por cientos de turistas, estudiantes y hombres de negocios entre otros, estableciéndose así una estrecha relación y dependencia entre la calidad del servicio y la satisfacción del cliente.

### ***El transporte aéreo en Colombia***

Se considera que el transporte aéreo colombiano es uno de los servicios más importantes que tiene el país, sobre todo porque facilita operaciones de traslado de pasajeros y de carga, situación que la confirma el análisis de Fedesarrollo (2011) donde se señala: “Entre 101 países, el transporte aéreo colombiano ocupó en el 2009 el puesto 38 en pasajeros-kilómetro transportados, y el puesto 22 en toneladas-kilómetro, mientras que en comparación con países de la región Colombia ocupó el cuarto y tercer lugar respectivamente”. (p.1)

Así mismo, se observa en las estadísticas de 1990 a 2010, presentadas por esta entidad, que el transporte de pasajeros ha crecido un 200%, correspondiendo un 54% al internacional y un 146% al nacional en la misma época. En cuanto al transporte de carga su crecimiento corresponde a un 6% anual entre los años 2000 y 2010.

Sin embargo, el crecimiento de la infraestructura requerida para esta movilización no corresponde a las necesidades actuales, tema que ha sido y es una preocupación de los gobiernos,

por lo cual en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se contempla llevar a efecto algunas estrategias que beneficien “al sector de transporte aéreo mediante un fortalecimiento de su infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo”(p.111), dentro de lo cual ya ha sido contemplado un manejo más estricto a las peticiones quejas y reclamos (PQR) que presentan los usuarios, porque es un aspecto relevante dentro de la calidad de prestación de servicios que deben ofrecer las empresas.

Ahora bien, no se puede desconocer que las empresas pertenecientes al transporte aéreo, en ocasiones se ven perjudicadas por la cantidad de quejas que presentan los usuarios sobre cancelaciones de viajes, demoras en los vuelos y extravíos de equipajes, entre otras, situación que ocurre por la misma infraestructura que no permite agilizar estos servicios y esto las perjudica en su imagen y los aspectos económicos, debido a la multas que algunas veces tienen que pagar por sanciones impuestas por la Aeronáutica Civil de Colombia y la Superintendencia de Industria y Comercio (Ley 1480, 2011), entidades a las que le corresponde hacerlo, cuando los usuarios presentan sus quejas directamente a ellas, o a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte Sección Aeronáutica, encargada de recibirlas y trasladarlas a la entidad correspondiente.

Por otro lado, en el sector aéreo la calidad del servicio incluye la atención que se preste al usuario lo que forma parte de la preocupación que tiene cada aerolínea para mejorar su posicionamiento en el mercado, porque la apertura del mercado ha puesto a competir varios países, que en ocasiones desplazan a los nacionales por los inconvenientes que se presentan en un sector donde los usuarios requieren una atención particularmente especial.

Así las cosas, la responsabilidad obliga a las entidades que tienen asignado atender las PQR que se presenten durante la prestación de los servicios a los usuarios, a ser eficientes y a

ayudar a solucionar los problemas, porque la normatividad vigente para estos casos delega la autoridad en las entidades estatales, sobre todo ahora que se están enfrentando los desafíos de la modernización de una infraestructura aeroportuaria con varios años de atraso, cuyo resultado ha sido desmejorar la atención a los clientes y perjudicar a las aerolíneas involucradas.

### ***Normatividad existente sobre los derechos que asisten a los usuarios del transporte aéreo***

El transporte aéreo, así como los demás servicios de transporte, forma parte del desarrollo del comercio en todos los niveles de tal forma que aporta al PIB de cada país, porque cubre varios renglones de la economía prestándole servicios catalogados en el sector terciario. De ahí se desprende la necesidad de establecer normas que protejan tanto al prestador del servicio como al usuario de éste.

En Colombia se ha ido desarrollando la cultura de gestión de calidad desde hace 8 años<sup>1</sup>, en cuanto a la atención que se le debe brindar al usuario del transporte aéreo cuando se trata de problemas originados por situaciones que se presentan en el ambiente aeronáutico y por las que deben responder las aerolíneas, lo cual se ve reflejado en la legislación existente que consigna sus derechos y deberes. A continuación se presenta la normatividad existente sobre el tema.

Código de comercio. En el libro 5, parte 2, en los artículos 1773 al 1909, se señalan los requisitos que debe contener un contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los derechos del contratista y del usuario, que son parte fundamental para establecer responsabilidades cuando se presenta una PQR.

---

<sup>1</sup> Los modelos normativos estandarizados como las normas ISO 9000 y la NTCGP: 1000 exclusiva para el sector público colombiano, han sido de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y se vienen implementando desde el año 2008. En el caso del sector aeronáutico, a Sistema de Gestión de Calidad con base en la denominada Norma Técnica de la Gestión Pública NTCGP-1000:2009 que internamente el estado equiparó con la norma ISO 9001:2008 para las entidades públicas, se ha venido implementando en algunas de ellas que están en proceso de certificación.

- 1) Decreto 101 del 2 de febrero de 2000. Por medio del cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte y se dictaron otras disposiciones, entre las cuales se incluyeron las referentes a las consultas que en el plano jurídico formulen los organismos públicos y privados, así como los usuarios y particulares en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, estableciendo la normatividad que permitió darle mayor responsabilidad a las entidades que lo conforman.
- 2) Resolución 04498 de 2001. En ella se consignaron las normas relativas al servicio de transporte aéreo de pasajeros y lo relacionado a los reglamentos aeronáuticos de Colombia, que son parte básica para establecer límites y manejo de la seguridad aérea.
- 3) Ley 701 de 2001. Por medio de esta ley fue aprobado el Convenio para la unificación de determinadas reglas para el transporte aéreo internacional que fuera hecho en Montreal, el 28 de mayo de 1999, aceptando Colombia las normas internacionales que son más estrictas que las nacionales.
- 4) Decreto 260 de 2004. Donde se definen las funciones de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (UAEAC – Aerocivil). Esta normatividad permitió a la Aerocivil tener mayor control, a la vez que responsabilizarse de la infraestructura y uso de los aeropuertos, a la vez que le dio autonomía para las contrataciones con terceros.
- 5) Decisión 619 de julio 15 de 2005 de la Comunidad Andina. En ella se regulan las normas para la armonización de los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo en la Comunidad Andina.
- 6) Resolución 00298 de febrero del 2008. En ella se modifica el numeral 3.10.4.5 de la parte tercera de los reglamentos aeronáuticos de Colombia, con el fin de actualizarlos a las nacientes necesidades del crecimiento del sector aeronáutico.

- 7) Ley 1480 de 2011: Por medio de la cual se regula el Estatuto del Consumidor, estableciendo nuevos parámetros para su aplicación y abriendo espacios para que la Superintendencia de Comercio aplicará multas y sanciones a las empresas pertenecientes al sector aeronáutico, situación que permite la protección al consumidor.
- 8) La cartilla de “Deberes y Derechos del Aeropuerto El Dorado” (2007), publicada por la Cámara de Comercio de Bogotá con el fin de informar a la ciudadanía en general sobre las normas relativas al servicio de transporte aéreo de pasajeros y los derechos y deberes que se adquieren al utilizar su espacio como usuario o como visitante.

### ***Entidades Colombianas encargadas de atender las PQR de los usuarios del transporte aéreo***

A las entidades nacionales les corresponde formular y aplicar las políticas relacionadas con las PQR de los usuarios del transporte aéreo, y son tres: la Aeronáutica Civil, Superintendencia de Puertos y Transporte Sección Aeronáutica, ambas dependientes del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio.

*Aeronáutica Civil.* La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), conocida como Aerocivil, dependiente del Ministerio de Transporte, es el organismo gubernamental en Colombia que ejerce de forma más directa la labor reguladora del sector de transporte aéreo. Dentro de sus funciones destacan:

1. Coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país, con el fin de ejercer el control y la propuesta de programas que mejoren lo relacionado con los planes que están en permanente evolución según las necesidades que se detectan.

2. Garantizar y armonizar el cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional y sus anexos, así como de lo promulgado por la Organización de Aviación Civil Internacional con los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos, con el fin de facilitar a las aeronaves el conocimiento de las normas establecidas a nivel general por los países que han firmado algunos convenios.
3. Dirigir, organizar, coordinar y regular técnicamente el transporte aéreo, estableciendo los modelos que pueden ingresar a los aeropuertos nacionales y los aspectos técnicos que deben cumplir.
4. Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento, lo que incluye la atención de las PQR de los usuarios.
5. Expedir, modificar y mantener los reglamentos aeronáuticos, conforme al desarrollo de la aviación civil, para que haya un estricto cumplimiento de ellas y obren en la prevención de accidentes por malas interpretaciones y no claridad en ellas.
6. Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo, esto es, el de “garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales. (Decreto 260. 2004)

Por otra parte, la Aerocivil cumple una amplia labor en lo que a elaboración de estadísticas sectoriales se refiere porque su responsabilidad se extiende a presentar un sinnúmero de ellas que dan cuenta de la situación financiera del mercado de los operadores aéreos nacionales e internacionales, su oferta, sus costos, la ocupación en el sector, las horas promedio de vuelo por piloto, los retrasos en las llegadas y despegues de vuelo, y el número de reclamos de los pasajeros, cifras se evidencian en la Tabla 1.

Respecto a las funciones específicas que corresponden a la Aerocivil en relación a los derechos de los usuarios en el marco del transporte aéreo, la Oficina de Transporte Aéreo de la Aerocivil es la que tiene la tarea de “Diseñar y ejecutar los programas de atención a las quejas e inquietudes de los operadores y usuarios de los servicios aeronáuticos, y los usuarios de los servicios de las empresas aéreas, adelantando las investigaciones y adoptando las medidas correctivas o las sanciones que correspondan”, lo que está consignado en el Artículo 16, numeral 10 del Decreto 260 del año 2004.

Para mejorar su información la Aerocivil, en el año 1995 estableció un indicador de calidad de las líneas aéreas que relaciona el volumen de quejas con la operación de la aerolínea y del año 1997 en adelante, elabora reportes estadísticos mensuales e indicadores de calidad de servicio que ellas prestan. (Aerocivil, 2012). A continuación se presenta el consolidado de PQR correspondiente a los últimos cinco años y lo transcurrido del 2013.

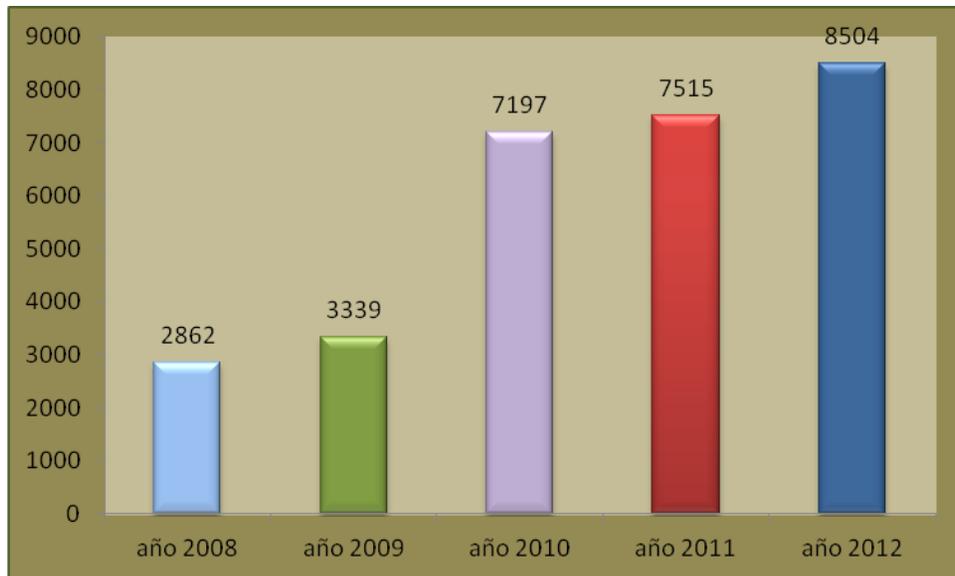
Tabla 1. *Consolidado PQR presentadas a la Aerocivil 2008 - 2013*

Descripción tipo queja	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cancelación vuelo	541	633	<u>1604</u>	<u>1941</u>	<u>1893</u>	122
Deficiencia en la prestación del servicio	754	680	1301	1288	1577	154
Demora de vuelo	492	892	<u>2273</u>	1541	1669	131
Información deficiente	138	178	227	335	331	42
Mal manejo de equipaje	348	344	567	640	825	123
Otros	177	276	489	722	855	106
Reserva	41	49	115	234	336	30
Sobreventa (Cancelación Reserva)	165	119	253	290	341	27
<b>Total quejas por año</b>	<b>2656</b>	<b>3171</b>	<b>6829</b>	<b>6991</b>	<b>7827</b>	<b>735</b>

Fuente: Aerocil, 2013

Como puede deducirse de lo anterior, el mayor porcentaje de PQR se presenta en quejas sobre cancelación de vuelos, con mayor presencia en los años 2010 (24,25), 2011 (29,35%), 2012 (28,62%) y demora (33%) en el año 2010.

En la Figura 1, se puede observar el porcentaje de crecimiento de las PQR en los años analizados.



*Figura 1.* Porcentaje de crecimiento anual de las PQR en la Aerocivil 2008-2012

El crecimiento anual de PQR presentado en los cinco años (33,65), puede deberse al desarrollo comercial que tiene el país con la apertura económica que ha favorecido el desplazamiento de turistas, empresarios, transporte de carga, entre otros y que demanda mayor atención en este aspecto por parte de la entidad que anteriormente era la única que podía fijar las multas o sanciones, porque no se puede desconocer que en materia de infraestructura el país no ha podido responder.

Ahora bien, cuando un pasajero considera que se han producido deficiencias en el cumplimiento de las condiciones de su contrato de transporte (retrasos, pérdidas o deterioro de equipajes, modificaciones de horario, mala calidad del servicio, escalas imprevistas, etc.), puede diligenciar las hojas de reclamaciones que las compañías aéreas y las agencias de viaje tienen a

su disposición o el formulario de quejas disponible en la página Web de la Aeronáutica Civil, o en los puntos de atención e información de cada aeropuerto.

Tabla 2. *Pasos que debe seguir un pasajero para colocar una PQR en la Aerocivil*

Paso	Actividad
1	Colocar su queja en la ventanilla de la aerolínea para que ella se haga cargo.
2	Puede hacerlo a través de Internet diligenciando las hojas de reclamaciones que las compañías aéreas y las agencias de viaje tienen a disposición.
3	Si considera necesario acudir al formulario de quejas disponible en la página Web de la Aeronáutica Civil ( <a href="http://www.aerocivil.gov.co">www.aerocivil.gov.co</a> ).
4	Exponer los hechos objeto de la reclamación de forma concisa y clara, aportando datos concretos sobre lo ocurrido.
5	Esperar la contestación a la reclamación.
6	En caso de no ser satisfactoria la atención dada a la PQR, el usuario puede acudir a la justicia ordinaria para la determinación de la indemnización que pueda corresponder.

Fuente: Guía del pasajero (2012)

Sin embargo, pocos usuarios del transporte aéreo en Colombia se quejan de las aerolíneas cuando son víctimas de fallas o abusos en la prestación del servicio. Esto fue corroborado por el representante a la Cámara por Bogotá, Simón Gaviria Muñoz, quien señaló: “La Aeronáutica Civil y las aerolíneas no han cumplido a cabalidad con la difusión masiva de los derechos de los pasajeros, pese a que desde hace varios años una resolución así se los ordena” (Revista Dinero Online, 2010), por lo cual algunas veces prefieren aceptar el problema que denunciar.

El señor Gaviria también comentó: “Un ejemplo, ocurrió el pasado 7 de enero en el aeropuerto José María Córdoba de Rionegro, cuando 188 pasajeros duraron casi dos días en el terminal a la espera de que saliera un vuelo. De ese hecho se reportaron apenas dos denuncias”,

por otra parte, el artículo de esta revista anota lo siguiente: “En las actuales condiciones, las quejas que reportan las aerolíneas y la Aerocivil no reflejan la realidad de la calidad del servicio. La razón está en que existe un subregistro ya que no son contabilizadas aquellas quejas o reclamos donde haya habido compensación por parte de las empresas”. Según un sondeo llevado a efecto por este representante en el aeropuerto El Dorado, entre 194 personas únicamente 1 de cada 10 conocían sus derechos. (Revista Dinero Online, 2010)

Así las cosas, si se analizan las responsabilidades que tiene la Aerocivil y las atribuciones que se le han otorgado, se deduce que la han convertido en juez y parte, situación que se podría considerar como impedimento a la hora de tomar medidas o impartir sanciones, pues es la entidad que otorga los permisos para programar los vuelos y para permitir las cancelaciones, por lo que es muy difícil que tras otorgar los permisos, luego multe a las aerolíneas si fue ella quien dio el aval en un principio y por la misma infraestructura deficiente se presenten situaciones que dan origen a las PQR de los usuarios, las cuales esta entidad debe atender.

*Superintendencia de Puertos y Transporte.* A raíz de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, mediante la Ley 1ª de 1991, se creó la Superintendencia General de Puertos, la cual tenía como función además de inspeccionar, vigilar y controlar la actividad portuaria, otorgar en concesión los bienes públicos de la nación que eran susceptibles de realizar actividad portuaria; posteriormente, en 2000, se lleva a efecto la reestructuración de la entidad creando la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual entre sus funciones tiene la responsabilidad de atender las quejas que los usuarios del transporte le hagan llegar. Dentro de sus funciones se destacan:

1. Velar por el cumplimiento de la calidad, seguridad, eficiencia en la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura.

2. Velar por el cumplimiento de las normas que rigen la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura
3. Adoptar las medidas necesarias de carácter preventivo o correctivo para garantizar la efectiva y adecuada prestación del servicio público de transporte objeto de su competencia, información que es dada por los usuarios cuando presentan sus PQR.
4. Promover la participación del usuario como agente efectivo de la inspección, vigilancia y control respecto de la calidad, seguridad y eficiencia en la prestación del servicio público de transporte objeto de competencia.
5. Posicionar a la Superintendencia de Puertos y Transporte como garante de los derechos de usuarios y prestadores del servicio público de transporte y su infraestructura.
6. Propender porque los usuarios y prestadores del servicio público de transporte y su infraestructura, identifiquen sus derechos y obligaciones. (Ministerio de Transporte, 2009)

Una de las áreas misionales que pertenece a la Superintendencia de Puertos y Transporte, es la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura - Grupo Aéreo, dependencia encargada de recibir las PQR presentados por los usuarios del sector aeronáutico y remitirlas a la Aeronáutica Civil para su evaluación y aplicación de las sanciones que considere pertinentes. A continuación se presenta el consolidado de PQR de los años 2008 a 2012. (Tabla 3)

Tabla 3. Consolidado PQR presentadas a la Delegada de Concesiones e Infraestructura  
Grupo Aéreo 2008 - 2012

Descripción tipo queja	2008	2009	2010	2011	2012
Incumplimiento y cambio de itinerario	25	37	49	38	39
Pérdida y saqueo de equipaje	24	28	57	64	87
Reembolso de ticket	15	12	19	27	41
Servicio deficiente	19	24	32	40	52
Otros	13	28	22	32	42
<b>Total quejas por año</b>	<b>96</b>	<b>129</b>	<b>179</b>	<b>201</b>	<b>261</b>

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte, 2013

El mayor porcentaje lo presenta la pérdida y saqueo de equipaje, durante los cinco años analizados (72,41%), incrementándose mayormente en los últimos tres años. El incumplimiento y cambio de itinerario es otra de las quejas que presenta mayor incremento en los cinco años con 39,89%.

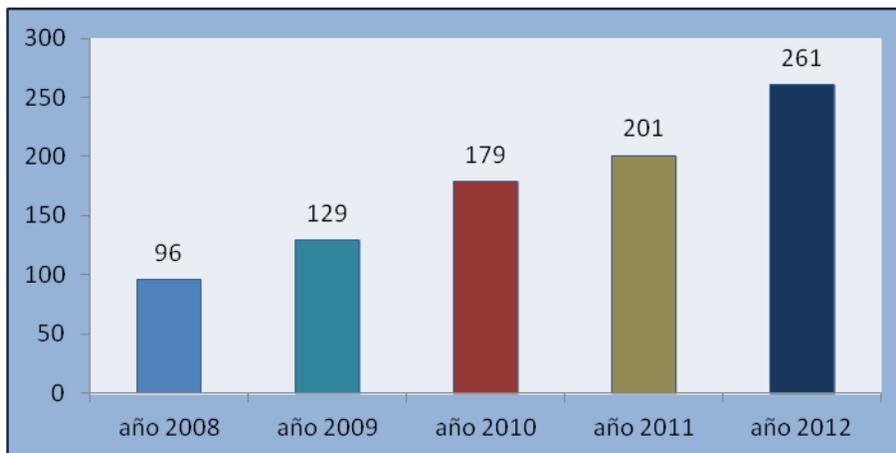


Figura 2. Porcentaje de crecimiento anual de las PQR en la SDTTA 2008-2012

Se observa un crecimiento de 36,78 durante los cinco años analizados, del total de las quejas presentadas a la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura - Grupo Aéreo.

Este crecimiento es acorde con los problemas de infraestructura que se presentan en Colombia y que son uno de los motivos para las PQR, que la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura atiende para buscar soluciones, en algunos casos, y en otros debe remitir a la Aerocivil para que ella fije las sanciones pertinentes, porque no está autorizada a hacerlo.

*Superintendencia de Industria y Comercio.* La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) fue creada mediante la Ley 155 de 1959, en la cual se estableció la intervención estatal en la fijación de los precios, con el ánimo de garantizar tanto los intereses de los consumidores como de los productores.

Es así que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene dentro de sus tareas misionales responsabilidades fundamentales de vigilancia, supervisión y administración de aspectos relacionados con derechos del consumidor, protección de la competencia propiedad industrial, protección de datos personales, y reglamentos técnicos, que señalan la importancia de esta entidad para cumplir los retos que se tienen para el crecimiento del comercio nacional.

Dentro de los principios generales contenidos en la Ley 155 se le asignan:

1. La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad, facultándola para establecer las normas que considere necesarias de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas productoras y de servicios.
2. El acceso de los consumidores a una información adecuada, que debe ser consignada en la etiqueta, en la publicidad o en el manual del usuario, donde esté consignado lo establecido en los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas en

el conocimiento de sus derechos y de la calidad que puede y debe exigir a los ofertantes del mercado.

3. La educación del consumidor, en los aspectos que logren formarlo como un consumidor crítico, inteligente y responsable, para que adquiriera habilidades que le ayuden a evaluar las alternativas y emplear sus recursos en forma eficiente y así desempeñe un papel activo que regule, oriente y transforme el mercado a través de sus decisiones.
4. La libertad de constituir organizaciones de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.
5. La protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo a lo establecido con el código de infancia y adolescencia. (Ley 1098 de 2006)

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1480, se le dio autoridad a la Superintendencia de Industria y Comercio de fijar sanciones a las aerolíneas y las empresas del sector aeronáutico, situación que permite imponer una multa a la aerolínea que no cumpla, hasta de 150 salarios mínimos mensuales vigentes, lo cual equivaldría a casi 85 millones de pesos, cifra que lesiona el aspecto económico de las empresas por el volumen de quejas que se reciben, pero a la vez protege los derechos de los consumidores porque agiliza la tramitología que se le recargaba a la Aerocivil, única entidad hasta la expedición de esta ley, autorizada para fijar las multas y sanciones de las PQR.

En la siguiente Tabla 4, se puede observar el consolidado de PQR llegado a la Superintendencia de Industria y Comercio durante los meses de enero y julio de 2012.

Tabla 4. Consolidado de quejas a la Superintendencia de Industria y Comercio entre enero y julio 2012 pasajeros vuelos internacionales

Aerolíneas	Sigla	demora de vuelo	cancelación de vuelo	sobreventa	equipaje	reserva	otros	TOTAL	Part.
A. ARGENTINAS	ARG	0	0	0	0	0	2	2	1,38%
A. GALÁPAGOS	GLG	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
AEROREPUBLICA	RPB	0	2	0	1	0	1	4	2,76%
AEROMÉXICO	AMX	2	0	0	1	1	1	5	3,45%
AIRE S	ARE	0	1	0	0	1	0	2	1,38%
AIR CANADÁ	ACA	0	0	0	0	0	2	2	1,38%
AIR FRANCE	AFR	0	8	1	3	0	0	12	8,28%
AMERICAN	AAL	2	2	0	2	0	2	8	5,52%
AVIANCA	AVA	3	6	1	7	1	26	44	30,34%
UNITED	UAL	0	1	0	2	0	0	3	2,07%
COPA	CMP	1	1	0	9	0	10	21	14,48%
CONVIASA	VCV	0	0	0	6	0	0	6	4,14%
CUBANA	CUB	0	3	0	0	0	0	3	2,07%
DELTA	DAL	1	0	0	1	0	2	4	2,76%
INSEL	INC	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
IBERIA	IBE	0	0	0	3	0	1	4	2,76%
JETBLUE	JBU	0	1	0	1	0	2	4	2,76%
LACSA	LRC	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
LAN PERÚ	LPE	1	0	1	0	0	1	3	2,07%
LAN CHILE	LAN	1	0	0	3	1	5	10	6,90%
LUFTHANSA	DLH	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
SPIRIT AIRLINES	NKS	0	2	0	2	0	3	7	4,83%
TRANS AMERICAN AIR LINES	TPU	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
TAME	TAE	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
TACA INTERNACIONAL	TAI	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
TAM	TAM	0	0	0	0	0	1	1	0,69%
TIARA	TNM	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
<b>TOTAL JULIO DE 2012</b>		<b>11</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>59</b>	<b>145</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio, 2013

Se observa que el mayor porcentaje de PQR lo presenta Avianca con un 30,34% seguido de Copa con 14,48%, situación preocupante para las aerolíneas nacionales.

Tabla 5. Consolidado de quejas a la Superintendencia de Industria y Comercio entre enero y julio 2012 pasajeros vuelos nacionales

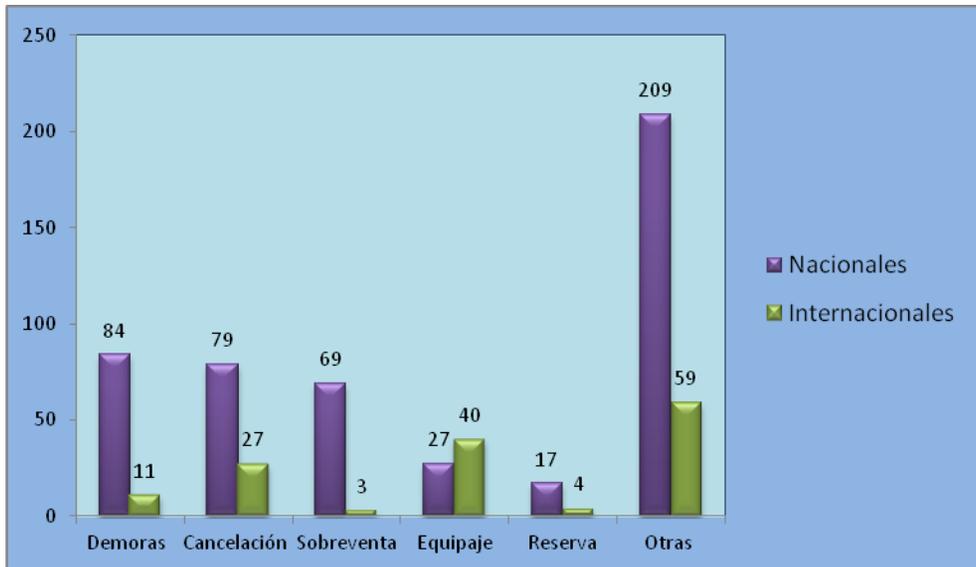
Aerolíneas	Sigla	demoras de vuelo	cancelación de vuelo	sobreventa	equipaje	reserva	Otras	TOTAL	Part.
AEROREPUBLICA	RPB	4	2	3	1	3	7	20	4,12%
LAN COLOMBIA	ARE	29	18	27	8	9	48	139	28,66%
AVIANCA	AVA	18	9	5	12	2	31	77	15,88%
SATENA	NSE	6	4	4	6	0	9	29	5,98%
EASYFLY	EFY	17	1	0	0	0	5	23	4,74%
VIVA COLOMBIA	VVC	9	41	30	0	3	105	188	38,76%
ADA	ANQ	1	4	0	0	0	4	9	1,86%
TOTAL JULIO DE 2012		84	79	69	27	17	209	485	100,00%

Fuente: Superintendencia de Industria y Comercio, 2013

Las cifras muestran que el mayor porcentaje de PQR (38,78%) lo presenta Viva Colombia, seguido de Lan Colombia (28,66%). El menor porcentaje lo presenta ADA (1,86%).

Estos resultados son coherentes con las políticas mundiales de liberalización de precios en el ámbito del transporte aéreo, que han dado lugar a la aparición de nuevos transportistas y nuevos servicios que incluyen una batalla de tarifas donde las empresas que menos cobran tienen más afluencia de usuarios, pero no necesariamente cuentan con la infraestructura para atenderlos cuando una de sus aeronaves se daña o retrasa, dando origen a varios inconvenientes como pérdida de equipaje, retraso en los vuelos, usuarios insatisfechos por sobre cupo en los aviones, entre otras anomalías, situación que más caótica en los periodos de vacaciones y puentes.

En la Figura 3, se puede observar el comparativo entre el porcentaje de PQR de los vuelos nacionales e internacionales.



*Figura 3. Porcentaje de PQR en vuelos nacionales e internacionales*

Se observa que en los vuelos nacionales hay mayor número de quejas por demoras (88%), cancelación (75%) y sobreventa (96%) respecto de los internacionales. En cuanto al rango de otras la diferencia es preocupante: 28,22% muestran los vuelos internacionales y 71,78% para los nacionales, lo cual refuerza la necesidad de mejorar no solo en infraestructura, sino también en calidad de atención a los usuarios del transporte aéreo.

Por otra parte, esta diferencia podría deberse a que los usuarios de los vuelos internacionales no disponen de tiempo para poner la queja y prefieren asumir los costos cuando se trata de pérdida de equipaje o anomalías en la atención, porque los trámites que deben seguir en Colombia son dispendiosos y requieren de tiempo. Situación que ha sido reconocida por la misma Aerocivil:

... el tratamiento que reciben hoy las reclamaciones presentadas por los usuarios ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por deficiencia en la prestación del servicio público del transporte aéreo por parte de las aerolíneas, conlleva un trámite administrativo que prevé un serie de pasos y formalismos “culto a la litigiosidad” (...) el

cúmulo de procesos en trámite de resolución conlleva a una creciente pérdida de credibilidad de la imagen de la entidad, al no ser capaces de resolver los conflictos de los usuarios con la oportunidad requerida (...) La función de vigilancia y los planes preventivos que deben desarrollarse, no se realizan con el énfasis requerido, dado que el tiempo de trabajo se invierte en tratar de evacuar el mayor número de procesos posibles” (Aerocivil, Sistema de Planeación Celular, 2005, p.2-3).

Aquí se considera importante conocer el procedimiento general que sigue una denuncia o reclamo llevada a la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la protección al consumidor.



1 Radicar Radicar la denuncia o demanda anexando los documentos que la respaldan. Si desea efectuarla vía Internet debe seguir los pasos indicados en la página Web de la Entidad o Diríjase a: Oficina de la Entidad carrera 13 No. 27 - 00 piso 3 Bogotá D.C.



2 Consultar Consultar periódicamente el estado de la solicitud en la Web indicando el número de radicación asignado al momento de la presentación



3 Presentar Presentar respuesta de manera oportuna, en caso que se considere necesaria información adicional. Diríjase a: Oficina de la Entidad carrera 13 No. 27 - 00 piso 3 Bogotá D.C.



4 Notificarse Notificarse de la decisión final. Diríjase a: Oficina de la Entidad carrera 13 No. 27 - 00 piso 3 Bogotá D.C.

Como puede deducirse de lo anterior, la PQR se convierte en un proceso de trámites que demoran y el usuario o quejoso de la aerolínea tiene que esperar un buen tiempo a que se le informe del resultado de su queja. Esta situación no beneficia a los usuarios internacionales que vienen al país por un tiempo breve. Contrariamente, favorece cuando se trata de pleitos largos que se entablan con abogado.

Sin embargo, no se puede desconocer que ha sido un adelanto del Gobierno en este aspecto, porque como fue dicho anteriormente, la Aerocivil al ser juez y parte no tendría la autoridad suficiente para sancionar sin lesionarse ella misma, lo cual se puede comprobar en lo siguiente: “De acuerdo con la reglamentación vigente cuando el viaje no puede iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase por razones meteorológicas que afecten su seguridad, el transportador quedará liberado de responsabilidad devolviendo el precio del billete y el pasajero podrá exigir la devolución inmediata del precio total sin que haya lugar a penalidad alguna” (Informe Aeronáutico, 2012), que en palabras simples se traduce: *los retrasos de las aerolíneas generalmente se excusan diciendo que hay mal tiempo*, lo cual verifica la Aerocivil.

Para ejemplo de lo anterior se cita el caso de Avianca sucedido el 10 de febrero del presente año, donde sufrieron retrasados doce vuelos en la ruta Medellín-Bogotá y tres fueron cancelados por mal tiempo, afectando entre 200 y 400 pasajeros obligados a esperar cerca de siete horas, con el agravante de que algunos perdieron las conexiones a otros vuelos y no se les dio solución alguna, ni se les compensó, porque las aerolíneas se acogen a la reglamentación expuesta anteriormente. “Al respecto, Fabio Villegas, presidente de Avianca, reafirmó que están cumpliendo con lo que dice la norma en cuanto a compensaciones a los pasajeros” (Periódico El Herald Online, 2013), normas establecidas por la Aerocivil.

Ahora bien, para contestar el interrogante planteado: **¿Las entidades del Estado a las que les corresponde atender las PQR en el sector aeronáutico, están en capacidad de prestar un servicio de calidad a los usuarios del transporte aéreo?**, se puede decir que existen problemas operativos y de calidad del servicio porque el crecimiento comercial ha originado la exigencia de mayor infraestructura y hasta el momento el país no ha logrado estar a la vanguardia en modernización de sus aeropuertos, con los consecuentes inconvenientes que ello genera, que afectan a los usuarios incrementando las PQR.

Por otra parte, siendo únicamente tres las entidades encargadas de atenderlas y estando sujetas a una tramitología que demora sus respuestas, no se puede decir que sean efectivas y por lo mismo, existe un buen número de usuarios del transporte aéreo que ni siquiera ponen la queja debido a que consideran que no vale la pena, luego se observa una falta de capacidad para agilizar los trámites y atender a los usuarios.

Sin embargo, no se puede desconocer que se ha trabajado en mejorar y prueba de ello es la Ley 1480 de 2011, donde se reguló el Estatuto al Consumidor, dándole autoridad a la Superintendencia de Industria y Comercio para recibir y colocar las correspondientes sanciones que ameriten las PQR de los usuarios del transporte aéreo, lo cual los ha beneficiado cuando se trata de demandas que ameritan pleitos que pueden esperar un tiempo, pero en el caso de las personas que tienen los inconvenientes cuando transitan por alguna ciudad y no disponen de tiempo para esperar resultados, resultan inefectivas.

## Referencias Bibliográficas

Aerocivil (2012) Guía del Pasajero. Recuperado de [http://: www.aerocivil.gov.co/Documents/Recomendaciones.pdf](http://www.aerocivil.gov.co/Documents/Recomendaciones.pdf)

Aerocivil. Sistema de Planeación Celular (2006). Célula: Proyecto Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos “Conciliación”. Bogotá: Oficina de Transporte Aéreo.

Cámara de Comercio de Bogotá (2009). Cartilla de “Deberes y Derechos del Aeropuerto El Dorado”.

La SIC podrá multar a las aerolíneas incumplidas (2012). Recuperado de <http://www.informeaeronautico.com/NOTICIAS/tabid/59/ctl/ViewContent/mid/387/ItemID/13874/Default.aspx>

Ministerio de Transporte (2011). Transporte en cifras. Bogotá: Oficina asesora de planeación.

Revista Dinero (2010). Recuperado de <http://www.finanzaspersonales.com.co/consumo-inteligente/articulo/conoce-derechos-como-pasajero-avion/36387>

Olivera Mauricio, Cabrera Pilar, Bermúdez Wendy & Hernández Adriana. (2011). El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas. Bogotá: Fedesarrollo

Periódico El Heraldo Online (2013). Recuperado de <http://web-sinproxy.elheraldo.co/noticias/economia/aerolineas-que-no-cumplan-podran-ser-sancionadas-por-la-sic-56824>

Superintendencia de Industria y Comercio 2010 – 2012. Una entidad más cerca del ciudadano. Direccionamiento hacia el consumidor: simplificación, eficiencia y rapidez

## Legislación consultada

Código de Comercio Colombiano.

Decreto 101 del 2 de febrero de 2000

Resolución 04498 de 2001

Ley 701 de 2001

Decreto 260 de 2004.

Decisión 619 de julio 15 de 2005 de la Comunidad Andina.

Resolución 00298 de febrero del 2008.

Ley 1480 de 2011