Proyecto de Ley N°...5562/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalizador de Documentos
13 JUL. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 12:50

MARTHA MOYANO DELGADO
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo

Proyecto de Ley Nº .....

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario FUERZA POPULAR, a iniciativa de la congresista de la República MARTHA LUPE MOYANO DELGADO, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27261, LEY DE AERONÁUTICA CIVIL, SOBRE FORTALECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS EN EL TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único. Objeto de la Ley

Modifíquese los artículos 101 y 125 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 101.- Del contrato de transporte de pasajeros

101.1 El contrato de transporte aéreo de pasajeros debe constar por escrito. El billete de pasaje acredita la existencia del contrato.

101.2 El billete de pasaje puede ser un documento de transporte individual o colectivo que puede ser reemplazado por otros medios electrónicos, los que tienen los mismos efectos para las partes y terceros, el cual necesariamente debe contener la información y demás condiciones que se señalen en la reglamentación respectiva.

101.3 La ausencia, irregularidad o pérdida del billete de pasaje no invalida la existencia del contrato de transporte aéreo, el que puede acreditarse con cualquier otro medio de prueba, bajo responsabilidad del transportador.

101.4 El billete de pasaje puede ser transferido a otra persona por su titular hasta veinticuatro (24) horas antes de la realización del vuelo respectivo, sin costo alguno siempre que las condiciones del contrato de transporte aéreo se mantengan iguales."

"Artículo 125.- De la responsabilidad del transportador por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros

125.1 En caso de cancelación del vuelo, el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato del íntegro del precio del pasaje.

125.2 Si el transporte se interrumpe, el pasajero tiene derecho:

a) Al reembolso inmediato de la parte proporcional del precio del pasaje por la ruta no realizada, o
b) Al pago de gastos ordinarios de alojamiento, alimentación, comunicaciones y desplazamiento que sean necesarios mientras dure la interrupción.

125.3 Si el transporte se inicia antes de la hora programada, el pasajero que habiendo llegado en el horario previsto no puede embarcarse tendrá derecho:

a) Al reembolso inmediato integral o proporcional del precio del pasaje, según corresponda, o

b) Al pago de gastos ordinarios de alojamiento, alimentación, comunicaciones y desplazamientos necesarios, cuando opte por realizar el transporte en el primer vuelo disponible por cuenta del transportador responsable, incluso por otro transportador.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Mario FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2023 18:37:49-0500

125.4 Si el transportador ha realizado un número de reservas o venta de pasajes para un vuelo que excede la capacidad de plazas de la aeronave (overbooking), negándose el embarque al pasajero que tenía reserva previamente confirmada, éste tendrá los derechos establecidos en el numeral 125.3

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/07/2023 10:15:13-0500

125.5 En todos los casos, el pasajero tendrá derecho a accionar por los daños y perjuicios.

125.6 En todos los casos, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, la Autoridad Aeronáutica Civil aplica la penalidad establecida en la Tabla de Multas que para dicho efecto apruebe, de conformidad con las facultades señaladas en el artículo 158 de la presente Ley".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/07/2023 11:32:12-0500

<u>ÚNICA.</u> Adecuación

El Poder Ejecutivo a través de la Autoridad Aeronáutica Civil adecúa la normativa reglamentaria y dicta las medidas correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto por la presente Ley, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de su vigencia.

Lima, 11 de julio de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2023 16:21:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2023 14:59:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/07/2023 15:49:33-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Marco constitucional

La Constitución Política del Perú de 1993 como norma suprema de la nación y que consagra los derechos y principios medulares para todo el ordenamiento jurídico y social, también se ha preocupado por cautelar los derechos de los usuarios y de los consumidores frente a los agentes económicos. Es así que, en su artículo 65 señala enfáticamente lo siguiente:

> **"Artículo 65.** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población". (el resaltado es nuestro)

Este precepto constitucional conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional constituye un deber especial de protección de los derechos de los usuarios y consumidores *...a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor*[1].

En similar línea interpretativa, el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el EXP. 0858-2003-AA/TC enfatiza además que: *Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, el establecimiento de procedimientos administrativos, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración*[2].

---

[1] Fundamento 30 de la STC 0008-2003-AI/TC de 11 de noviembre de 2003.
[2] Fundamento 13 de la STC 0858-2003-AA/TC 24 de marzo de 2004.

En lo que le compete al Congreso de la República, el Supremo Intérprete de la Constitución, en la antes referida sentencia, ha señalado que el artículo 65 de la Constitución Política del Perú le impone al legislador ordinario, mediante la legislación, la tarea no solo de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios, sino también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses[3].

Con el establecimiento de ese tipo de procedimientos no sólo debe facilitarse una vía para la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, sino también las reglas conforme a las cuales puedan solucionarse equitativamente los problemas[4].

Es justamente, en el marco de este análisis constitucional y frente a la problemática que existe en torno a las dificultades y/o imposibilidades que se le presenta a los pasajeros del transporte aéreo a la hora de querer o tener la necesidad de transferir a terceros pasajes aéreos comprados y pagados en su totalidad, es que resulta necesaria la intervención del legislador para equilibrar la relación empresa-usuario frente a la posición de dominio que suele tener el agente económico respecto de los usuarios.

Ello en los lineamientos expuestos por el Tribunal Constitucional: *Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario*[5].

Al legislador le compete, en consecuencia, establecer el marco legal para resolver las controversias que se viene presentando entre los agentes económicos y los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros en relación con la transferencia de pasajes y la inejecución total o parcial del contrato.

1.2. La actividad de aeronáutica civil en nuestro país

La Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú*, publicada el 10 de mayo de 2000, regula la actividad de la aeronáutica civil en nuestro país. Ello en virtud de que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio, dispuesto en el artículo 54 de la Constitución Política del Perú.

El artículo 1 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú*, define a la *aeronáutica civil* como el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles.

Según el artículo 5 la actividad aeronáutica civil está reservada al sector privado y el Estado sólo podrá realizar, subsidiariamente, actividades de aviación comercial por alto

---

[3] Fundamento 14 de la STC 0858-2003-AA/TC 24 de marzo de 2004.
[4] Ídem.
[5] Fundamento 27 de la STC 0008-2003-AI/TC de 11 de noviembre de 2003.

interés público o manifiesta conveniencia nacional, previa autorización y en las condiciones establecidas mediante ley expresa.

La aeronáutica civil antes estaba regulada por la Ley 24882, *Ley de Aeronáutica Civil,* publicada el 30 de julio de 1988, que estuvo vigente por más de 20 años, siendo derogada por la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú*, actualmente vigente.

En cuanto a la autoridad competente, el artículo 8 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* dice que la autoridad competente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC, como dependencia especializada del Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, con autonomía técnica, administrativa y financiera necesaria para el cumplimiento de las funciones que le corresponden.

Al respecto, la Ley 29370, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, publicada el 3 de junio de 2009, dice en el artículo 4 que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC es competente de manera exclusiva en materia de aeronáutica civil, infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, servicios de transporte de alcance nacional e internacional e infraestructura y servicios de comunicaciones.

En nuestro país, la actividad comercial de la aeronáutica civil empieza en el año 1928 cuando el piloto Elmer Faucett crea la Empresa de Aviación Faucett, que inicia la industria aeronáutica en Sudamérica fabricando aviones Stinson en sus talleres en Lima y empezando a cubrir rutas en el país y en el extranjero[6].

Luego operaron más líneas aéreas en el país, destacando las compañías Aero Perú y Aerocondor que iniciaron sus operaciones en la década de los setentas, la empresa LC Perú que se fundó en 1993, Star Perú que se inicia en 1998, Lan Perú creada en 1998 y que actualmente atiende la mayoría de los vuelos nacionales e internacionales, Taca Perú creada en 1999, Peruvian Airlines que se inicia en 2009 y Viva Airlines Perú que se inicia en 2017, entre otros[7].

1.3. El servicio de transporte aéreo de pasajeros de la aeronáutica civil en nuestro país

El servicio de transporte aéreo es el que brinda el sector privado a través de la aeronáutica civil y consiste en transportar por vía aérea personas y bienes de un lugar a otro por medio de aeronaves.

Actualmente, el servicio de transporte aéreo se viene desarrollando de manera dinámica en nuestro país. La reactivación económica, luego de los efectos de la pandemia del Coronavirus Covid-19, ha estado incrementando el tráfico aéreo de manera sostenida.

En efecto, según información de la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC el año 2020 viajaron 4´876,552 pasajeros a nivel nacional, el año 2021 viajaron 8´135,286 pasajeros y el año 2022 viajaron 12´401,505 pasajeros, dándose un incremento de

---

[6] Dirección General de Aeronáutica Civil. 2020.
https://clac-lacac.org/wp-content/uploads/2020/10/EM-PER-RH.pdf Visto: 25 de mayo de 2023.
[7] Ídem.

52.44% con respecto al año anterior. En cuanto al transporte aéreo internacional, el año 2020 viajaron 2´965,392 pasajeros a nivel internacional, el año 2021 viajaron 3´381,778 pasajeros y el año 2022 viajaron 7´694,775 pasajeros, dándose un incremento de 127.54% respecto del año anterior[8].

Al respecto, existen 71 empresas aéreo transportadoras que realizan sus vuelos a nivel nacional, de las cuales en el año 2022 la empresa Latam Airlines Perú (antes Lan Perú) transportó 8´001,299 pasajeros de un total de 12´401,505 pasajeros de vuelos nacionales en ese año, representando un 64.6% del número de pasajeros a nivel nacional. Es seguido por las empresas Sky Airline Perú con 2´367,722 pasajeros, Star Perú con 881,552 pasajeros y Jetsmart Airlines Perú con 513,851 pasajeros.

En cuanto a los vuelos a nivel internacional, destaca, de igual manera, la empresa Latam Airlines Perú que transportó 2´763,271 pasajeros de un total de 7´694,775 pasajeros de vuelos internacionales, representando un 36% del número de pasajeros a nivel internacional. Es seguido por las empresas Copa Airlines con 616,121 pasajeros y American Airlines Inc. con 440,812 pasajeros[9].

Los servicios de la actividad aeronáutica tienen efectos económicos en cuanto a las transacciones comerciales, turismo interno y externo y movimiento del circuito financiero, y constituye una considerable entrada de divisas en nuestro país.

Por ello, esta actividad no debe estar ajena a una regulación y fiscalización eficiente por parte del Estado, en cumplimiento de su rol de promover el bienestar general, conforme lo dispone el artículo 44 de la Constitución.

El artículo 38 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* clasifica las aeronaves en dos tipos:

- Las aeronaves de Estado, que son las utilizadas en servicios militares, de policía y aduana.

- Las aeronaves civiles, que son las demás aeronaves que no prestan servicios militares, de policía y aduana, aunque sean de propiedad del Estado. Ello en razón a que las aeronaves de Estado pueden realizar actividades aeronáuticas civiles, conforme a la autorización otorgada conforme a Ley.

Así, las aeronaves civiles realizan la aviación civil, la cual comprende la aviación comercial y la aviación general. Según el artículo 77 la aviación comercial comprende el transporte aéreo, el transporte aéreo especial, como actividades de turismo, y el trabajo aéreo; y, la aviación general comprende toda actividad aeronáutica civil no comercial, en cualquiera de sus formas.

Entonces, los servicios de transporte de pasajeros, a través de aeronaves de un lugar a otro, se constituyen en el rubro de la aviación civil, por cuanto se trata de un transporte aéreo.

Ese servicio de transporte aéreo se da a través del contrato de transporte de pasajeros.

---

[8] https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/343577-estadistica-de-pasajeros Visto: 24 de mayo de 2023.
[9] https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/343577-estadistica-de-pasajeros Visto: 24 de mayo de 2023.

De conformidad con el artículo 101, el contrato de transporte aéreo de pasajeros debe constar por escrito y su existencia se acredita por el billete de pasaje, el cual se trata de un documento de transporte individual o colectivo que puede ser reemplazado por otros medios electrónicos, conteniendo necesariamente la información y condiciones que se señalan en el reglamento.

Sobre la información y condiciones que necesariamente debe contener el contrato de transporte aéreo, el artículo 232 del Decreto Supremo 050-2001-MTC, *Reglamento de la Aeronáutica Civil*, publicado el 26 de diciembre de 2001, dice que el contrato de transporte aéreo debe tener la siguiente información:

- Nombre y domicilio del o de los transportadores.
- Nombre y apellido del pasajero.
- Número de orden, lugar y fecha de emisión del billete.
- Fecha y hora de inicio del transporte aéreo.
- Lugar del inicio del viaje, puntos intermedios y punto de destino.
- Clase y precio del pasaje e impuestos correspondientes.
- El plazo de vigencia del contrato.
- Las condiciones referidas a la responsabilidad del transportador por muerte o lesiones personales, así como por la pérdida del equipaje o daños sufridos por el mismo, con arreglo a los convenios internacionales y a la legislación nacional sobre la materia, cuando se trate de vuelos domésticos.
- Peso del equipaje permitido, número de bultos y valor declarado si lo hubiere.
- Otras condiciones que establezca la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC.

Adicionalmente, la misma norma dice que el transportador debe indicar si el servicio se presta directamente por éste o en código compartido u otra modalidad permitida por la Ley y debe informar por escrito los procedimientos a seguir por el transportador en los casos de cancelación, retraso, interrupción, exceso de reservas o sobre venta de pasajes, o inicio del vuelo antes de la hora programada.

Ahora bien, frente al incumplimiento de cualquier disposición contenida en la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* y su Reglamento, la Dirección General de Aeronáutica Civil puede imponer las siguientes sanciones:

- Amonestación.
- Multa.
- Inhabilitación temporal o definitiva de las licencias o certificados de idoneidad aeronáuticas.
- Suspensión temporal de los permisos de operación, permisos de vuelo o de las autorizaciones otorgadas para la realización de actividades aeronáuticas civiles en general.
- Revocación de los permisos de operación, permisos de vuelo o de las autorizaciones otorgadas para la realización de actividades aeronáuticas civiles en general.

Justamente la determinación de las infracciones y sanciones se constituye como un mecanismo a través del cual el Estado promueve, por un lado, que los operadores del servicio presenten un adecuado y eficiente servicio al ciudadano; y, por otro lado, que se intervenga para corregir y sancionar las fallas que se puedan dar en el desarrollo de la actividad del transporte aéreo. De este modo, el Estado cumple con su obligación constitucional de defender a los consumidores y usuarios conforme lo señala el artículo 65 de la Constitución Política del Perú.

1.4. Problemática en torno a la transferencia de pasajes y la inejecución total o parcial del contrato de transporte aéreo

En la práctica existen muchos inconvenientes al momento de viajar tanto por parte del transportador, pero también del lado del pasajero, quien finalmente es el que está en estado de indefensión frente a los intereses pecuniarios de la empresa transportadora.

Para el caso del transportador, la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú*, regula la responsabilidad de éste por daños y perjuicios causados a los pasajeros y tripulación como puede ser por muerte, lesiones físicas o daño moral en casos de accidente, también por daños causados a los equipajes registrados y carga, excepto aquellos daños que no fueron causados por el transportador o sus dependientes en el ejercicio de sus funciones o que el daño se deba únicamente a la culpa inexcusable o a otra acción u omisión dolosa de un tercero.

En cuanto a la responsabilidad del transportador por la inejecución total o parcial del transporte de pasajeros, el artículo 125 de dicha Ley dice que, en caso de cancelación del vuelo, el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato del íntegro del precio del pasaje.

Si el transporte se interrumpe, la norma dice que el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato de la parte proporcional del precio del pasaje por la ruta no realizada, o al

pago de gastos ordinarios de alojamiento, alimentación, comunicaciones y desplazamiento que sean necesarios mientras dure la interrupción.

Y, en caso el transporte se inicie antes de la hora programada, el pasajero que, habiendo llegado a la hora prevista, no puede embarcarse tiene derecho al reembolso inmediato integral o proporcional del precio del pasaje, según corresponda, o al pago de gastos ordinarios de alojamiento, alimentación, comunicaciones y desplazamientos necesarios, cuando opte por realizar el transporte en el primer vuelo disponible por cuenta del transportador responsable, incluso por otro transportador. Igual ocurre cuando el transportador ha realizado *overbooking* o ventas de pasajes que excede la capacidad de plazas de la aeronave; y que, por ello, un pasajero que tenía reserva previamente confirmada es impedido de embarcarse.

En cuanto a las alternativas ofrecidas por el transportador en caso del incumplimiento de la obligación de transporte, el artículo 126 señala que el transportador ofrece al pasajero en caso del incumplimiento del contrato de transporte aéreo la continuación del transporte por el mismo transportador o a cargo de otro en las mismas condiciones pactadas o retorno al punto de partida, en caso de interrupción; transportar al pasajero por cuenta del transportador responsable en el primer vuelo disponible y por la misma ruta o por medio de otro transportador en las mismas condiciones pactadas, en caso del transporte realizado antes de la hora programada; o, en caso de *overbooking* por parte del transportador, el pasajero podría elegir entre efectuar el viaje en el vuelo siguiente dentro de igual o similar ruta que ha de realizar el mismo transportador o ser embarcado, por cuenta del transportador responsable, en el primer vuelo similar de otra empresa que realice igual o similar ruta en las mismas condiciones pactadas.

Pudiendo el pasajero, en todos esos casos, exigir el pago de los gastos ordinarios por concepto de alojamiento, alimentación, comunicaciones y desplazamientos que sean necesarios.

Es frecuente encontrarnos con mensajes que se publican en las páginas web de las aerolíneas donde se comunica avisos de cancelación o reprogramación de vuelo por parte de las empresas transportadoras, tales como por ejemplo[10]:

> Lamentamos haber modificado tu itinerario. Sabemos que tenías planes, por eso te ofrecemos la opción de elegir una nueva fecha sin costo, siempre que tu nuevo vuelo sea al mismo destino y en la misma cabina que el original.
>
> Tienes plazo para cambiar tu pasaje hasta 12 meses desde la fecha de tu primer vuelo original comprado, solo en aquellos viajes que no hayas realizado. Por ejemplo, si tu viaje se iniciaba el 10 de junio del 2022, tienes hasta el 10 de junio de 2023 para realizar el cambio.
>
> Para hacer el cambio, ten a mano tu Número de orden o código de reserva y sigue estos pasos:
>
> 1. Ingresa con tus datos de viaje y verás el itinerario propuesto Si quieres quedarte con esta opción, tu vuelo ya está confirmado y no necesitas hacer nada.

[10] https://www.latamairlines.com/us/es/centro-ayuda/preguntas/cambios/pasajes/como-hago-un-cambio-ante-una-reprogramacion-o-cancelacion Visto: 18 de mayo de 2023.

2. Si decides cambiar, revisa otros vuelos y selecciona la fecha Te entregaremos una lista con los vuelos disponibles para el día que seleccionaste.

3. Elige el vuelo que más te guste. Revísalo en detalle y, si quieres, también modifica los otros vuelos de tu itinerario.

4. Confirma el cambio. No olvides aceptar los términos y condiciones, y tu cambio estará listo.

Si bien, pueden darse situaciones de cambios o reprogramaciones por caso fortuito o fuerza mayor, la mayoría de casos se debe a circunstancias de sobreventa de pasajes, retrasos en las salidas y llegadas de vuelos u cualquier otra situación de falta de previsión por parte de las empresas transportadoras. Cualquiera fuese el caso, redunda de manera directa en los pasajeros con perjuicio en los diversos planes que pudieron haber tenido previsto; pero, también perjudica la prestación del servicio aéreo de pasajeros propiamente dicho que corresponde al Estado cautelar y fiscalizar.

Por ello, resulta necesario que, adicionalmente a las alternativas que se ofrece al pasajero por la inejecución total o parcial del contrato de transporte de pasajeros por responsabilidad del transportador, se debe de imponer a las empresas operadoras una multa a cargo de la Autoridad Aeronáutica Civil como una forma de sancionar la falta de eficiente programación en los vuelos y a la vez como una medida disuasiva a fin de evitar las constantes cancelaciones o modificaciones de itinerarios que suelen realizar las diversas aerolíneas.

Cabe precisar que, la presente propuesta legislativa excluye las circunstancias de caso fortuito y fuerza mayor por cuanto de conformidad con el artículo 1315 del Código Civil[11] estas situaciones constituyen causas no imputables, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

A nivel del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, cabe mencionar la Resolución 2107-2020/SPC del 12 de noviembre de 2020 de la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Tribunal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual que impuso una multa de 454.51 Unidades Impositivas Tributarias - UIT a la empresa Latam Perú por el incumplimiento de itinerario de 247 vuelos programados entre el 13 de febrero y el 31 de agosto de 2017, y también una multa total de 39.99 Unidades Impositivas Tributarias - UIT por el incumplimiento de itinerario de 29 vuelos programados entre el 16 de marzo y el 31 de agosto de 2017, disponiendo como medida correctiva la devolución del costo de los pasajes a aquellos consumidores afectados que no hicieron uso del servicio que contrataron, sin que sea necesario que éstos tengan que solicitarlo[12]; lo que denota que en la práctica se vienen aplicando multas a las empresas transportadoras por incumplimiento de itinerarios de los vuelos; por lo que a través de la presente iniciativa se faculta para que a también de la Autoridad de Aeronáutica Civil se aplique multas por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros, sin que sea necesario la solicitud por parte de los pasajeros.

---

[11] Código Civil, Decreto Legislativo 295, publicado el 25 de julio de 1984.

[12] https://www.indecopi.gob.pe/-/el-indecopi-halla-responsabilidad-y-ordena-a-las-aerolineas-latam-y-latam-peru-devolver-el-valor-de-pasajes-a-consumidores-de-276-vuelos-demorados-can Visto: 18 de mayo de 2023.

De otra parte, cuando el pasajero no puede cumplir el contrato de transporte aéreo o no puede disponer del vuelo por presentarse una circunstancia imprevista, las empresas transportadoras únicamente ofrecen la reprogramación del vuelo por parte del usuario con costo en la mayoría de ocasiones como se observa en la práctica, o también la opción de devolución de pasajes, dependiendo de determinadas condiciones[13] [14], pero no permiten la alternativa de transferir el pasaje a otro usuario, lo que por ejemplo la empresa Latam Airlines lo prevé para el país de Chile[15].

No se encuentra justificación alguna para impedir que los pasajeros puedan transferir sus pasajes a otras personas sin costo alguno y siempre que se trate de las mismas condiciones previstas en el contrato aéreo adquirido, pues el pasaje ya se encuentra pagado y da lo mismo que el pasajero X o el pasajero Y utilicen el asiento asignado en un determinado vuelo.

Debido a que la transferencia del pasaje a otra persona se torna en una operación de carácter civil que no transgrede la normativa vigente, no hay razón para que las empresas transportadoras no lo realicen o esté supeditada a su libre arbitrio; y, en aras de proteger los derechos de los usuarios, como clientes o consumidores de servicios, es necesario que se regule en la Ley ese derecho de manera expresa, pues nada impide que se pueda ejercerlo sin transgredir la normativa legal y reglamentaria vigente, poniéndose como única limitante el mínimo de tiempo de 24 horas para poder realizar dicha transferencia, lo cual responde a la necesidad de poder contar con el registro de pasajeros con la debida anticipación y controles de seguridad requeridos.

Esa regulación facilitaría mucho la disponibilidad y facilidad del transporte aéreo por parte de los pasajeros, sin que la empresa transportadora pierda recursos económicos pues el monto del costo económico del billete del pasaje aéreo no se ve afectado al haber sido pagado por el usuario que por diversas circunstancias no puede viajar y desea transferir ese pasaje a otra persona.

1.5. Propuesta legal para transferencia del pasaje aéreo por parte de los pasajeros

Con el objeto de facilitar el comercio y prestación de servicios de transporte aéreo y de velar por los derechos de los usuarios de estos servicios, se propone la modificación del artículo 101 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* para que el pasajero cuente con un respaldo legal a fin que pueda transferir, ceder, endosar o traspasar el billete de pasaje a otra persona, como es permitido en toda transacción comercial de acuerdo a la normativa civil vigente.

De esa manera, no quedaría al arbitrio de cada empresa transportadora el poder de decidir si permite o no la transferencia del pasaje al existir una norma taxativa sobre ello.

---

[13] https://www.latamairlines.com/ec/es/centro-ayuda/preguntas/cambios/devoluciones Visto: 18 de mayo de 2023.

[14] https://www.latamairlines.com/ec/es/centro-ayuda/preguntas/cambios/devoluciones/plazo-de-devolucion Visto: 18 de mayo de 2023.

[15] https://www.latamairlines.com/ec/es/centro-ayuda/preguntas/cambios/pasajes/cambiar-nombre-pasajero Visto: 18 de mayo de 2023.

En ese lineamiento, se propone añadir un numeral al artículo 101 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* que regula el billete del pasaje del contrato de transporte aéreo a fin de que conste de manera expresa en la normativa legal lo siguiente: *El billete de pasaje puede ser transferido a otra persona por su titular hasta veinticuatro (24) horas antes de la realización del vuelo respectivo, sin costo alguno siempre que las condiciones del contrato de transporte aéreo se mantengan iguales.*

Ello va en el sentido de la resolución en casación de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, dada a conocer el 12 de setiembre de 2022, que ratifica el derecho de los consumidores de transferir sus pasajes aéreos de ida y vuelta que no usen a otro usuario, con lo cual le da la razón al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, en un proceso sancionador contra la empresa transportadora Avianca[16].

Un comunicado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI dice que dicho proceso fue iniciado por la empresa transportadora Avianca en la vía judicial, para dejar sin efecto la multa impuesta por INDECOPI debido a que la empresa no permitió la transferencia de pasajes a otros consumidores[17].

La misma fuente señala que la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema precisó que la limitación al endose de esos pasajes aéreos por viajes *round trip* o ida y vuelta infringe el artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor[18] y afecta los derechos que tienen los pasajeros de endosar sus pasajes aéreos a otros terceros.

Al respecto, el artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, dice a la letra:

> **Artículo 66.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados**
>
> [...]
>
> 66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del nuevo boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión. En caso de que el consumidor adquiera boletos de ida y vuelta o boletos para destinos o tramos múltiples y no hiciera uso de alguno de los tramos, tiene el derecho de utilizar los destinos o tramos siguientes, quedando prohibido que los proveedores dejen sin efecto este derecho, salvo

[16] https://www.elperuano.pe/noticia/190758-endose-de-pasajes-aereos-aplica-para-vuelos-nacionales-y-con-24-horas-de-anticipacion Visto: 19 de mayo de 2023.

[17] _https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/9313/NP%20220912%20Indecopi%20gana%20juicio%20contra%20Avianca%20en%20defensa%20de%20los%20derechos%20de%20pasajeros%20%281%29.pdf?sequence=4&isAllowed=y Visto: 19 de mayo de 2023.

[18] Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, publicado el 2 de setiembre de 2010.

que el consumidor cuente con otra reserva o boleto para la misma ruta entre las fechas comprendidas en el boleto cuyo tramo desea preservar.

[...]

Sobre el caso, el comunicado[19] detalla que mediante Resolución 162-2018/SPC-INDECOPI del 24 de enero de 2018, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, confirmó la Resolución 80-2017/CC3 que encontró responsable a Avianca por infringir, entre otros, el artículo 66 al por no permitir el endoso de pasajes *round trip* que hubieran sido utilizados en un solo tramo; y, ante ello, Avianca interpuso una demanda en el Poder Judicial, que fue declarada infundada. Sin embargo, la decisión fue revocada en parte por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado, que además declaró nula parcialmente la sanción del Indecopi, por lo que está entidad pública interpuso un recurso de casación que resultó favorable, conforme a lo expuesto.

En ese sentido, se torna necesario modificar el artículo 101 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* en los lineamientos tratados ya que la normativa vigente del Código de Protección y Defensa del Consumidor es de carácter general y se refiere al servicio de transporte nacional en un sentido amplio. Con la propuesta planteada se estaría incorporando ese derecho de transferir el billete de pasaje a la norma particular que regula de manera expresa el servicio de transporte aéreo y la emisión de los billetes de pasaje aéreo.

La omisión de esa regulación taxativa, a pesar de la vigencia del artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, ha generado imprecisiones y diversas interpretaciones al ejercerse el servicio de transporte aéreo, pues se observa en la práctica que en la mayoría de casos no es posible endosar o transferir el billete de pasaje debido a las dificultades en el trámite o la simple negativa de las operadores de transporte aéreo y, también, es pertinente mencionar la experiencia personal de cada quien cuando ha intentado transferir el boleto a un tercero, en cuanto a las dificultades para hacerlo y, en muchos casos, con la simple negación a través de las llamadas telefónicas.

En efecto, la situación de imprecisión es crítica al punto que la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado del Poder Judicial revocó el pronunciamiento en primera instancia, resolviendo a favor de la empresa transportadora Avianca para dejar sin efecto la multa impuesta por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi al no permitir transferencia de pasajes a otros usuarios, no permitiendo así el ejercicio de este derecho y realizando una interpretación distinta a la intención de proteger los derechos de los consumidores.

II. ANTECEDENTES DE PROPUESTA LEGISLATIVA SOBRE PASAJES AÉREOS

[19] https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/9313/NP%20220912%20Indecopi%20gana%20juicio%20contra%20Avianca%20en%20defensa%20de%20los%20derechos%20de%20pasajeros%20%281%29.pdf?sequence=4&isAllowed=y Visto: 19 de mayo de 2023.

En el presente periodo parlamentario 2021-2026, sobre los billetes de trabajos aéreos, se presentaron los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley 414/2021-CR, que propone la *Ley que establece mecanismos de compensación a usuarios y pasajeros de los transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional,* de autoría del congresista José Luna, del grupo parlamentario Podemos Perú, con el objeto de establecer y fortalecer los mecanismos de protección a los pasajeros de los vuelos aéreos ante situaciones de incumplimiento por parte de los transportistas de vuelos comerciales en relación a las condiciones de vuelo pactadas en los contratos de viaje; que está en la agenda del Pleno.

- Proyecto de Ley 1874/2021-CR, que propone la *Ley que reconoce a los usuarios, el derecho al reembolso de pasajes aéreos por retrasos de los vuelos programados,* de autoría de la congresista Digna Calle, con el objeto de reconocer el derecho a los usuarios del transporte aéreo a obtener el reembolso del total del precio que hubiera pagado al transportador, por concepto de pasaje, cuando se generen retrasos en los vuelos programados, siempre que desista de continuar con el servicio aéreo contratado; que está en la etapa del estudio en comisiones.

- Proyecto de Ley 2210/2021-CR, que propone la *Ley que prohíbe el cobro de montos extras por asientos en vuelos aéreos,* de autoría de la congresista María Acuña, del grupo parlamentario Alianza para el Progreso, que agrega un numeral al artículo 101 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú,* a fin de que el precio ofrecido en el contrato de viaje, incluya necesariamente un asiento y las comodidades básicas para realizar el íntegro del viaje y que solamente se pueda cobrar adicionales al precio del valor del vuelo, por el otorgamiento de nuevos y mayores servicios; que está en la agenda del Pleno.

- Proyecto de Ley 2956/2022-CR, que propone la *Ley que modifica los artículos 101 y 102 de la Ley 27261, reconoce el derecho del pasajero a elegir libremente el asiento de su preferencia sin costo adicional al pasaje en vuelos comerciales nacionales e internacionales y para fija en máximo 10 kg. el peso de equipaje a llevar en cabina*, de autoría del congresista Carlos Zeballos, del grupo parlamentario Integridad y Desarrollo; que está en la agenda del Pleno.

- Proyecto de Ley 4164/2022-CR, que propone la *Ley que modifica la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, prohibiendo la práctica de la sobreventa de pasajes aéreos*, de autoría del congresista Jorge Flores, del grupo parlamentario Integridad y Desarrollo, con el objeto de prevenir la práctica de sobreventa de boletos que se presenta en el servicio de transporte aéreo comercial, originando una situación desfavorable entre el usuario y la aerolínea; que está en la etapa del estudio en comisiones.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula propuesta plantea modificar los artículos 101 y 125 de la Ley 27261, *Ley de Aeronáutica Civil,* sobre transferencia a terceros del pasaje de transporte aéreo y penalidades por responsabilidad del transportador.

Respecto del Artículo 101, se propone incorporar el numeral 101.4 con la finalidad de establecer que el billete de pasaje aéreo puede ser transferido a otra persona por su titular hasta 24 horas antes de la realización del vuelo respectivo, sin costo alguno siempre que las condiciones del contrato de transporte aéreo se mantengan iguales.

En cuanto al Artículo 125 se plantea incorporar el numeral 125.6 con la finalidad de disponer que, en todos los casos de responsabilidad del transportador por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, la Autoridad Aeronáutica Civil aplica la penalidad establecida en la Tabla de Multas que para dicho efecto apruebe, de conformidad con las facultades señaladas en el artículo 158 de 27261, *Ley de Aeronáutica Civil del Perú.*

Cabe precisar que la presente propuesta legislativa no transgrede la Constitución Política del Perú ni la normativa legal vigente; por el contrario, contribuye a dotar de mayor contenido normativo y efectivo al artículo 65 de la Constitución Política que enfática señala que: *El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios.*

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente ítem nos permite analizar los costos y beneficios que conllevaría la aprobación de la presente iniciativa. Para ello se presenta el siguiente cuadro donde se realiza dicho análisis a partir de la identificación de los diferentes actores involucrados con la propuesta:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTOS
Usuarios	• Se evitan hacer solicitudes y trámites por transferencias, reprogramaciones, compensaciones o devolución de pasajes aéreos. • Se evitan molestias y malestar por solicitudes y trámites no atendidos. • No pierden el uso del pasaje comprado frente a la imposibilidad de utilizarlo. • Satisfacción del servicio.	• Ninguno
Estado	• Fortalece su rol de dar cumplimiento efectivo al artículo 65 de la Constitución Política del Perú. • Cumple con su deber de protección a los usuarios y consumidores.	• Ninguno

	• Equilibra la relación empresa-usuario frente a la posición de dominio de los agentes económicos. • Se mejora la imagen institucional de sus entidades reguladoras y fiscalizadoras. • Recaudación de ingresos por pago de multas por parte de las empresas transportadoras.	
Empresas	• Incremento de la compra de pasajes aéreos por facilidades que se brinda a los usuarios. • Se evitan carga administrativa y logística por trámites de solicitudes por transferencias, reprogramaciones, compensaciones o devolución de pasajes aéreos. • Mejora de prácticas empresariales. • Mejora de imagen comercial.	• El pago de multas en caso se incumpla con la normativa, lo cual es asumido por la misma empresa.

V. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legal se realiza en cumplimiento del tercer objetivo, *Competitividad del país,* del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002. En particular, se refiere a la política de Estado 18, *Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica,* que tiene como objetivos consolidar una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; garantizar un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; procurar una simplificación administrativa eficaz y continua; promover una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; promover el valor agregado de bienes y servicios; y, construir una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales.

También se realiza en cumplimiento del cuarto objetivo, *Estado eficiente, transparente y descentralizado.* Ello en cuanto a la política de Estado 24, *Afirmación de un Estado eficiente y transparente*, en el sentido de que se promueve la instauración de un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos; y que, también, atienda las demandas de la población[20].

[20] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ Visto: 22 de mayo de 2023.

VI. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022- 2023

La presente iniciativa de ley se realiza en cumplimiento del tema 78 referido a *Normativa referida al transporte*; y, del tema 93, referido a *Modernización de la gestión del Estado y la administración pública*, de la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, *Resolución Legislativa del Congreso que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023,* publicada el 25 de octubre de 2022.

Lima, 11 de julio de 2023.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/07/2023 10:01:46-0500