



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Período Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Martha Lupe Moyano Delgado, que propone modificar los artículos 101 y 125 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, y fortalece derechos de los usuarios en el transporte aéreo de pasajeros en el marco del artículo 65 de la Constitución Política del Estado.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su Décima Sesión Ordinaria celebrada el 27 de noviembre de 2023, con la dispensa del trámite de sanción del acta, APROBÓ por UNANIMIDAD de los congresistas presentes en el momento de la votación, el dictamen del Proyecto de Ley 5562/2022-CR, con el texto sustitutorio que se recoge en la parte final del presente documento.

Votaron a favor los congresistas Eduardo Salhuana Cavides, Óscar Zea Choquechambi, Enrique Wong Pujada, Héctor Acuña Peralta, Guido Bellido Ugarte, Alex Flores Ramírez, Jeny López Morales, Edwin Martínez Talavera, Segundo Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Wilson Quispe Mamani, Cheryl Trigozo Reátegui y Arturo Zeballos Aponte.

I SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes

El Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el día 13 de julio 2023 y decretado el día 14 de julio de 2023 para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones. El día 10 de octubre de 2023, el Consejo Directivo acordó remitir el proyecto de ley a la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como segunda comisión dictaminadora, siendo decretado a los 13 días del mismo mes.

La iniciativa legislativa cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

De acuerdo a la normativa vigente, el proyecto materia de análisis se encuentra comprendido en el derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

107 de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, y su contenido se encuentra vinculado al desarrollo de la normativa del transporte aéreo, específicamente a la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, por lo que su estudio y dictamen corresponde en efecto a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

b. Opiniones solicitadas

Se ha solicitado opinión e información a las siguientes instituciones:

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.
- Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI.
- Instituto Nacional de Defensa del Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.
- Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC.

c. Opiniones recibidas

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público – OSITRAN.
- Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI.
- Instituto Nacional de Defensa del Competencia y de la Protección De la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

II CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley propone modificar los artículos 101 y 125 para permitir que el billete del pasajero pueda ser transferido a otra persona por su titular hasta 24 horas antes de la realización del vuelo, sin costo alguno; siempre que las condiciones del contrato de transporte aéreo se mantengan iguales.

Asimismo, se propone que, en todos los casos, excepto en caso fortuito o fuerza mayor, la Autoridad Aeronáutica Civil aplique 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 Ley 27261.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 5562/2022-CR tiene por objeto modificar los artículos 101 y 125 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil, incorporando dos incisos **101.4** y **125.6** en los términos siguientes:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 101°.- Del contrato de transporte de pasajeros

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

- 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 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 inexecución 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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

- 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
- 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.**

III MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27621, Ley de Aeronáutica Civil del Perú

IV ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

4.1 Fundamentos

La exposición de motivos de la iniciativa legislativa examinada señala, entre otras ideas, lo siguiente:

- Se sustenta en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, que cautela los derechos de los usuarios y de los consumidores frente a los agentes económicos. Dicho artículo constitucional dice 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".

- 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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

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.

- 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.
- 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 Covid-19, ha estado incrementando el tráfico aéreo de manera sostenida. 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 12401,505 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.

- 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

¹ Fundamento 30 de la STC 0008-2003-AI/TC de 11 de noviembre de 2003.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

parte del Estado, en cumplimiento de su rol de promover el bienestar general, conforme lo dispone el artículo 44 de la Constitución.

- Los servicios de la actividad aeronáutica tienen efectos económicos en cuanto a las transacciones comerciales de turismo interno y externo, de movimiento de circuito financiero por lo que 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 a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú.
- El artículo 38 de la Ley N°. 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú clasifica las aeronaves en dos (02) tipos: las Aeronaves de Estado que son utilizadas en servicios militares de policía y aduana; y las aeronaves civiles que son las demás aeronaves que no prestan servicios militares de la policía y aduana.
- Las aeronaves civiles realizan actividad de aviación civil la cual comprende la aviación comercial y la aviación general según el artículo 77 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú. La aviación comercial comprende el transporte aéreo, el transporte aéreo especial como actividades de turismo, actividad de 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 las naves de un lugar a otro constituyen dentro del 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.
- De conformidad con el artículo 101 de la ley antes citada, 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 deben contener el contrato de transporte aéreo el artículo 232 del Decreto Supremo 050-2001-MTC, Reglamento de Aeronáutica Civil publicado el 26/12/2001, 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 de del transporte aéreo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

- Lugar de inicio de viaje, puntos intermedios y puntos 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 pérdida de equipaje o daños sufridos por el mismo, con arreglo a los convenios internacionales y la legislación nacional sobre la materia, cuando se trate de vuelos domésticos.
 - Peso de equipaje permitido, número de bultos y valores declarados si lo hubiere.
 - Otras condiciones que establezca la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC.
-
- Adicionalmente, la misma norma establece 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 sobreventa de pasajes o inicio de vuelo antes de la hora programada.
 - Ahora bien, frente al incumplimiento de cualquier disposición contenida en la Ley N°. 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú y su reglamento, la Dirección General de Aeronáutica puede imponer las sanciones de amonestación, multa, inhabilitación temporal o definitiva, suspensión temporal de los permisos de operación y revocación de los permisos de operación.
 - 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, 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.
 - 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 discreción a hacerlo.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

- 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 ejercer, 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.
- En cuanto a la responsabilidad del transportador por la inejecución total o parcial del transporte de pasajero el artículo 125 de dicha ley indica que en caso de cancelación de vuelo el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato del íntegro del precio del pasaje, si el transportador interrumpe el servicio la norma dice que el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato de 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.
- Se plantea incorporar el numeral 125.6 al artículo 125 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, 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 la citada ley.

4.2 Análisis de las opiniones recibidas

4.2.1 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso público – OSITRAN

Mediante el OFICIO N° 0358-2023-PD-OSITRAN, de fecha 2 de octubre de 2023, se remitió Informe Conjunto N° 00139-2023-IC-OSITRAN (GAJ-GSF-GAU) de la Gerencia de Asesoría Jurídica, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, y la Gerencia de Atención al Usuario, cuya conclusión es la siguiente:

"El Ositrán, en el ámbito de sus competencias, regula el comportamiento de los mercados en los que actúan las empresas que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público; así como supervisa el cumplimiento de los contratos de concesión suscritos en el marco de la normativa vigente, entre el MTC y las

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

Entidades Prestadoras, para lo cual ejerce las funciones y atribuciones conferidas por Ley.

En razón de ello, el proyecto de ley remitido no comprende las actividades relacionadas a la explotación de la infraestructura de transporte de uso público bajo competencia del Ositrán, puesto que desarrolla aspectos concernientes a la gestión administrativa de los operadores de servicio de transporte aéreo."

Ello, conforme al artículo 4 de la Ley N° 26917 señala que Ositrán ejerce su competencia sobre las entidades prestadoras que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público. En esa línea, el literal m) del artículo 1 del Reglamento General del OSITRAN – REGO, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, define el término Infraestructura, según lo siguiente:

"m) INFRAESTRUCTURA: Sistema compuesto por las obras civiles e instalaciones mecánicas, electrónicas u otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o que permiten el intercambio modal, siempre que sea de uso público, a las que se brinde acceso a los usuarios y por los cuales se cobre una prestación. La infraestructura puede ser aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, red vial nacional y regional de carreteras y otras infraestructuras de transporte de uso público, de carácter nacional o regional.
[...]"

4.2.2. Asociación de empresas de Transporte Aéreo Internacional - AETAI

Mediante Carta N° 0091-2023-P/AETAI de fecha 17 de octubre de 2023 la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI, ha emitido su opinión mediante el **Anexo 1 respecto del Proyecto de Ley N° 05562-2022/CR**, que, entre otras ideas, dice lo siguiente:

- Consideran que lo que se debe buscar es continuar con el crecimiento del número de pasajeros que viajan por avión, señalan que en términos históricos se aprecia el tráfico total de pasajeros (nacionales e internacionales) en el país desde el 2010 en adelante, donde se tiene los siguientes porcentajes de incremento interanual (salvo los años posteriores a la pandemia):

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

Cuadro 1

2010	16.14	19.91%
2011	18.47	14.44%
2012	21.08	14.13%
2013	23.86	13.19%
2014	25.33	6.16%
2015	27.81	9.79%
2016	30.32	9.03%
2017	33.1	9.17%
2018	35.88	8.40%
2019	38.44	7.13%
2020	12.18	-68.31%
2021	19.06	-50.42%
2022	31.51	-18.03%

EE.PP. – Aeropuertos – OSITRAN / Elaboración AETAI

- Del mismo modo, el turismo representaba al 2019 casi el 10% del Producto Interno Bruto – PIB del país y la aviación contribuía con 6.4 mil millones y con 366,000 empleos al turismo peruano. Una norma como la propuesta desincentivaría este aporte, así como la recuperación del sector, y no permitiría el objetivo del Gobierno de aumentar el número de turistas internacionales.
- Según estudios generados por Oxford Economics y por la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI, por cada 100 dólares por ingresos que produce el transporte aéreo se genera una demanda adicional de 325 dólares. También se estima que por cada 100 puestos de trabajo creados por el transporte aéreo en forma directa se genera una demanda adicional de más de 600 empleos en otros sectores.
- Se entiende que los legisladores tienen buenas intenciones de cara a favorecer a los pasajeros y que se atiendan debidamente sus reclamos, pero disposiciones de este tipo, no han sido materia de un adecuado análisis económico costo/beneficio conforme es exigido, en realidad resultan en un perjuicio contra los consumidores y no contribuyen en proponer una solución acorde al problema que se busca combatir.
- El mercado aéreo y turístico peruano ha sido uno de los más golpeados por la presente crisis derivada de las medidas para controlar la pandemia del COVID-19. Y todavía no se ha recuperado las cifras del 2019, a pesar de que se ha estado incrementando el tráfico aéreo de manera sostenida. Así, la grave crisis por la que atraviesa la industria aérea a raíz del COVID-19 ha puesto a los gobiernos del

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

mundo entero a volcar sus esfuerzos a fin de salvaguardar, en toda medida posible, al transporte aéreo en general reconociendo los beneficios que del mismo se derivan para el bienestar social y desarrollo económico de las naciones. La necesidad de un transporte aéreo eficiente y seguro en un país como Perú resulta importante desde cualquier ángulo en su camino a la recuperación tras la superación de la pandemia. En ese sentido, consideran que los esfuerzos de los gobiernos deberían estar enfocados en reducir los costos de operación en general y no generar sobrecostos adicionales. Lo anterior ayudaría a salvar de la posible quiebra a operadores ya existentes, asegurando la viabilidad del negocio y conectividad necesaria para el sostenimiento de la movilidad y economías locales.

4.2.3 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

Mediante el Oficio N°. 00353-2023-GEG/INDECOPI, de fecha 29 de septiembre de 2023, por lo cual remitió el Informe N° 000697-2023-OAJ/INDECOPI, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, que en sus conclusiones señalan:

- El supuesto que se pretende regular con el numeral 101.4 del Proyecto de Ley, se encuentra previsto de forma general en el numeral 66.7 del artículo 66 del Código; por tanto, este extremo del Proyecto de Ley no resulta viable.

El numeral 66.7 del artículo 66 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (el Código) establece lo siguiente:

"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. [...].

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

- El Indecopi no tiene competencia para emitir opinión sobre el extremo de la propuesta normativa referida al numeral 125.6 del Proyecto de Ley, sobre aplicación de penalidad para todos los supuestos regulados en el artículo 125 de la Ley de Aeronáutica; toda vez que ello únicamente le corresponde a la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4.3 Respecto a la opinión de AETAI

Sobre el informe AETAI:

Punto I.1: El hecho de que los vuelos de transporte aéreo se están incrementado sobre todo después de la pandemia no es argumento para refutar el proyecto, ello porque son temas distintos y el Estado debe proteger al ciudadano como usuario de servicios básicos sobre todo en caso en que no puede hacer valer sus derechos frente a empresas grandes como las transportadoras aéreas o aquellas de comunicaciones. Y justamente porque la demanda de vuelos está aumentando, el Estado debe proteger los intereses de los usuarios por su calidad de indefensión, ya que no tienen llegada para hacer los reclamos o a los medios de comunicación.

Punto II.A.1: La frase "...sin costo alguno" va de la mano con la parte que dice: "[...]... siempre que las condiciones del contrato de transporte aéreo se mantengan iguales [...]". De modo que el simple endoso de personas no implica ningún gasto ni servicio adicional a las operadoras.

Punto II.A.2: No existe la redundancia puesto que el Código del Consumidor es una norma de carácter general, y se propone aprobar una norma de carácter particular, que más bien implementa y desarrolla lo que dice la normativa general. Un ejemplo de ello en el derecho comparado es el caso chileno, que mediante la Ley 21392², publicada el 30 de noviembre de 2021, modifican su código Aeronáutico. Es así que dicho país permitió el endoso o transferencia del pasajero de transporte aéreo y el derecho a retracto. A continuación, una síntesis de la citada ley chilena:

- Indica que el pasajero podrá ceder libremente y sin costo alguno su derecho a ser transportado en un vuelo de cabotaje, por trayectos de ida y/o vuelta.
- Establece que la cesión sólo podrá realizarse hasta las veinticuatro horas previas al vuelo, y se perfeccionará por medio de la individualización del cedente y del cesionario en el formulario digital que el transportador deberá

² Visto en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168804>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

disponer al efecto en su sitio web oficial. Asimismo, indica que, en dicho documento, el transportador podrá solicitar, los datos que permitan singularizar el billete de pasaje y demás aspectos necesarios para asegurar la correcta cesión del derecho.

- La sesión se podrá realizar presencialmente en las oficinas de venta de pasajes, los mostradores de los aeropuertos y agencias autorizadas con que cuente el transportador.
- La cesión del derecho en cuestión se podrá realizar únicamente entre personas naturales y sólo por una vez por cada billete de pasaje, siendo inválida cualquier transferencia ulterior por parte del cesionario.
- Las cesiones no podrán efectuarse en ningún caso con fines de lucro, tampoco como actividad comercial o en forma habitual. Sin perjuicio de lo anterior, las cesiones que se realicen en virtud de este artículo, siempre que se hagan hasta por el máximo de veces señalado en el inciso anterior, no configurarán habitualidad en la actividad.
- Los pasajeros tendrán derecho a poner término unilateralmente al contrato de transporte aéreo en vuelos de cabotaje, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de adquirido un billete de pasaje, para los viajes que se compren al menos siete días corridos antes de la fecha y hora de salida programada del vuelo. Los pasajeros, bajo esas condiciones, podrán dejar sin efecto el contrato y recibir un reembolso completo de lo pagado, sin penalización.
- La devolución producto del ejercicio del derecho a retracto deberá ser reembolsada por el transportador, con o sin requerimiento del pasajero, dentro del plazo de diez días, a través del mismo medio utilizado para pagar el billete de pasaje. Dicho plazo se extenderá a treinta días en los casos referidos en el inciso segundo de este artículo.

Punto II.A.3: Si bien es cierto no existe una estadística sobre este problema, ello no significa que no deja de ser un problema, ya que no existe un canal adecuado para registrarlas. Además, la negación de estadísticas es un argumento que usan las empresas para ignorar pedidos o reclamos. En todo caso, esta comisión considera que por la experiencia que se tiene conocimiento sí demuestra que hay dificultades para transferir por endoso los boletos aéreos; tal como se evidencia en la jurisprudencia peruana que pasamos a desarrollar en el numeral 4.4 del presente dictamen.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

Punto II.A.4: El hecho que dicha normativa se encuentre en una norma de carácter general como es el Código de Consumidor, hace que se desconozca no solo por parte del público usuarios o las empresas transportadoras, sino que también su aplicación va depender de la interpretación de los magistrados sobre su contenido, como fue el caso de la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado, que se menciona en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Punto III.C: En relación al sobre costo, si el endose es simple, se trata de traslado del boleto de una persona a otra, no hay ningún costo ni sobre costo.

4.4 Análisis Técnico jurídico.

Esta comisión considera prudente citar una investigación realizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones³ respecto al tráfico mensual de pasajeros a nivel nacional, a continuación, su detalle:

Cuadro 2

CUADRO N° 1
PERÚ: TRÁFICO MENSUAL DE PASAJEROS A NIVEL NACIONAL
2014 - 2023

Años	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total General
2014	661.659	660.112	662.840	663.375	721.171	662.211	788.859	860.035	737.703	840.978	778.611	778.681	8.950.165
2015	782.477	781.857	760.487	751.134	822.424	773.314	883.733	951.958	871.395	945.063	844.073	855.628	10.005.344
Variación Porcentual	13,14%	14,39%	9,91%	13,23%	14,94%	11,72%	12,03%	11,85%	10,62%	12,45%	8,41%	10,19%	11,79%
2016	853.100	854.575	832.745	789.015	921.845	659.064	978.117	1.032.025	912.892	995.703	882.731	883.615	10.794.031
Variación Porcentual	9,03%	12,16%	10,56%	5,04%	12,99%	11,17%	10,45%	7,28%	4,76%	5,29%	4,88%	3,12%	7,88%
2017	909.298	873.078	885.624	863.907	926.417	922.040	1.092.771	1.135.881	1.014.344	1.082.540	983.141	1.019.378	11.708.295
Variación Porcentual	6,29%	2,17%	6,35%	9,49%	6,50%	7,35%	11,92%	10,54%	11,11%	5,72%	11,37%	15,25%	8,47%
2018	1.021.797	938.505	905.041	855.965	1.063.354	1.006.038	1.174.701	1.226.378	1.024.511	1.121.760	1.038.750	1.029.695	12.710.465
Variación Porcentual	12,37%	13,22%	12,69%	10,66%	14,73%	9,07%	7,53%	7,97%	6,95%	5,61%	5,66%	1,13%	8,64%
2019	1.042.275	936.425	1.026.278	1.061.655	1.178.297	1.129.607	1.260.049	1.346.991	1.229.274	1.194.777	1.182.678	1.210.775	13.828.133
Variación Porcentual	2,00%	-9,21%	2,73%	10,01%	10,53%	12,20%	7,27%	10,08%	13,32%	5,62%	13,57%	17,66%	8,79%
2020	1.230.253	1.225.707	611.287	13.442	8.719	8.872	79.553	107.142	161.835	331.946	481.092	635.918	4.876.552
Variación Porcentual	18,04%	24,26%	-40,36%	-98,72%	-99,26%	-99,21%	-93,69%	-92,06%	-56,82%	-71,96%	-60,96%	-47,48%	-64,73%
2021	634.628	236.873	422.519	419.282	555.803	600.611	759.300	882.416	849.684	904.755	925.350	893.225	8.135.295
Variación Porcentual	-45,42%	-50,69%	-30,58%	-30,19%	62,72%	66,69%	87,03%	72,45%	43,64%	17,57%	100,31%	46,75%	66,82%
2022	880.749	844.693	909.787	886.977	951.049	953.259	1.120.294	1.223.439	1.117.003	1.234.341	1.109.602	1.132.562	12.401.505
Variación Porcentual	40,36%	256,99%	115,09%	112,02%	73,06%	60,38%	46,41%	35,49%	31,43%	36,42%	18,92%	21,36%	52,44%
2023	1.060.167	930.729	1.014.053	1.017.205	1.194.450	1.099.911	1.250.911	1.317.358	1.102.962				10.067.765
Variación Porcentual	19,02%	16,08%	11,58%	14,42%	17,99%	14,19%	11,56%	7,65%	6,80%				12,80%

NOTA: Se consideran pasajeros de los servicios regular y no regular nacional.

Fuente: Líneas Aéreas

Fuente: Plataforma digital única del Estado Peruano.

³ Visto en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/343577-estadistica-de-pasajeros>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

De lo expuesto, esta comisión identifica que efectivamente en el año 2020, producto de la pandemia de la COVID-19, el tráfico mensual de pasajeros en el Perú, en porcentajes, se redujo a un -64,73%. Para el año 2021 se recuperó en un 66,82% y para el año siguiente, 2022, se redujo a un 52,44%.

Otra data importante a señalar es el tráfico mensual de pasajeros a nivel nacional de enero a setiembre de 2023, en el cual se identifica que Latam Airlines Perú tuvo 6'172,169 pasajeros, representando un porcentaje de 61,31% del total, Sky Airline Perú tuvo 1'967,740 en las mismas fechas, representando un 19,54%, Jetsmart Airlines Perú contó con 1'024,758 pasajeros (10,18%), entre otras aerolíneas. Todas ellas suman un total de 10'067,766 pasajeros desde enero hasta setiembre del presente año. A continuación, mayor detalle en el cuadro⁴ que se muestra:

Cuadro 3

CUADRO N° 4
PERÚ: TRÁFICO MENSUAL DE PASAJEROS A NIVEL NACIONAL SEGÚN LÍNEAS AÉREAS
ENERO - SETIEMBRE 2023

Líneas Aéreas	Eno	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total General	Particip.
LATAM AIRLINES PERÚ	640.477	597.205	616.416	606.623	700.837	662.415	787.684	765.202	765.407				6.172.169	61,31%
SKY AIRLINE PERÚ	191.312	169.935	184.757	214.517	230.611	230.063	284.267	270.610	211.614				1.967.740	19,54%
JETSMART AIRLINES PERÚ	97.716	95.150	112.481	113.500	114.094	102.688	115.859	143.021	129.530				1.024.758	10,18%
STAR PERÚ	91.501	69.721	74.895	59.760	84.392	62.000	77.399	51.615	64.940				655.659	6,51%
ATSA	13.221	10.865	12.251	11.282	12.862	12.181	13.864	14.700	11.062				112.421	1,12%
SAETA	4.096	5.144	8.003	5.226	4.810	5.060	5.437	5.294	5.421				47.390	0,47%
VIVA AIRLINES PERÚ	16.224	6.195	-	-	-	-	-	-	-				73.619	0,73%
AIR MAJORO S.A.	1.848	1.497	1.719	1.865	1.884	1.960	2.305	2.339	1.432				16.311	0,16%
AEROPAC	-	1.512	1.230	1.797	1.591	1.904	1.949	1.635	1.951				14.307	0,14%
AERO PALCAZU	932	776	1.400	1.331	1.165	-	-	345	-				5.949	0,06%
RED WING SRL	551	456	452	637	711	525	623	724	551				5.162	0,05%
AERODIANA S.A.C	432	472	427	283	548	410	127	716	878				3.973	0,04%
BARU	809	591	500	-	4	6	4	-	343				1.883	0,02%
MOYAL AIR	17	198	713	509	271	-	1	-	-				1.757	0,02%
VIVE PERÚ	282	203	168	175	264	171	120	87	74				1.524	0,02%
SEFINA DE LOS ANDES S.A.C	-	-	129	149	78	193	189	250	213				1.166	0,01%
TRADEN S.A.C.	98	120	100	105	140	154	154	149	164				1.154	0,01%
ALAS DEL ORIENTE	58	42	59	39	61	40	155	92	166				692	0,01%
AERO ANDINO SURVEY S.A.C.	-	-	-	-	-	-	-	65	321				386	0,00%
THIA EXPRESS INTERNACIONAL	-	-	-	4	58	16	-	55	26				185	0,00%
ALAS DEL AMAZONAS	6	22	5	-	-	59	17	29	18				145	0,00%
HELISUR	9	0	14	2	-	7	8	11	3				43	0,00%
AVIOR ERL	4	4	-	2	-	-	4	4	-				18	0,00%
AERO FENIX S.A.C.	4	-	10	2	-	-	-	-	-				18	0,00%
INVERSIONES AERONAUTICAS LEON SAG	5	-	-	4	-	3	-	4	-				18	0,00%
Total general	1.060.187	980.729	1.014.053	1.017.206	1.154.466	1.069.911	1.250.911	1.317.358	1.192.982				10.067.766	100,00%

Nota: Se excluyen pasajeros de los servicios regulares y no regulares nacionales.

Fuente: Líneas Aéreas

Fuente: Plataforma digital única del Estado Peruano.

En cuanto a los vuelos a nivel internacional (enero-setiembre 2023), de igual manera, la empresa Latam Airlines Perú fue la primera transportando 2'630,074 pasajeros de un total de 7'016,734 pasajeros de vuelos internacionales, representando un 37,48% del número

⁴ Ídem

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

de pasajeros a nivel internacional, seguido por la empresa Copa Airlines con 477,027 pasajeros y Sky Airlines Perú con 425,121 pasajeros⁵.

De lo expuesto, esta comisión identifica que el mercado de transporte aéreo está recuperándose en los últimos dos años, post pandemia de la COVID-19, requiriendo medidas por parte del Estado que permitan su promoción y desarrollo.

Respecto a la propuesta de ley, esta se basa en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, que señala "[...] El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. [...] ⁶". Ello, dentro del marco de una economía social de mercado, dispuesto en el artículo 58, que dice que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria y que el ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.

En esa misma línea de ideas, el artículo 44 de la Carta Magna dice que el Estado promueve el bienestar general de la población que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En ese sentido, el aparato estatal debe intervenir para proteger los intereses y derechos de los usuarios de los servicios aéreos, respetando la libertad de las empresas. En ese sentido, se busca un equilibrio entre el interés de los consumidores y el ejercicio de la libertad de empresa de las líneas aéreas.

De este modo, esta comisión coincide con la propuesta normativa estudiada, en relación a otorgar facilidades para que los usuarios puedan endosar su boleto de viaje aéreo sin demandar costo alguno a ninguna de las partes, siempre que las condiciones sean iguales.

Establecer esa medida en la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, facilitaría mucho la prestación de estos servicios a los consumidores por parte de las grandes empresas transportadoras, y ello no podría calificarse de sobre legislación si se toma en cuenta la calidad de indefensión que tienen estos usuarios para hacer sus respectivos reclamos frente a esas grandes empresas, la mayoría transnacionales; y, sobre todo en que no demanda ningún costo adicional ni para el Estado ni mucho menos para las empresas operadoras de estos servicios aéreos.

⁵ Ídem.

⁶ Constitución Política del Perú

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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

El artículo 5 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que la actividad aeronáutica civil está reservada al sector privado y que el Estado sólo podrá realizar, subsidiariamente, actividades de aviación comercial por alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, previa autorización y en las condiciones establecidas mediante ley expresa. Esta situación describe que si bien es cierto el Estado no interviene como agente de mercado en la actividad aeronáutica, salvo interés público que lo amerite, esto no significa que éste no pueda intervenir para garantizar una protección al usuario, así como sancione prácticas lesivas al consumidor.

Asimismo, si el Estado otorga derecho de uso sobre el espacio aéreo del cual ejerce soberanía⁷ según el artículo 54 de la Constitución Política del Perú, esto es ejercer soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio; siendo legítimo que pueda intervenir en la legislación para velar por los intereses de los ciudadanos en su calidad de consumidores cuando requieran estos servicios.

Es así, que respecto a la transferencia de pasajes, es conocido el proceso administrativo que afrontó la empresa Avianca ante INDECOPI⁸, que mediante Resolución N° 162-2018/SPC-INDECOPI, de fecha 24 de enero de 2018, emitida por la Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi, confirmó la Resolución 80-2017/CC3 que encontró responsable a esta empresa por infringir el artículo 3 del Código de Consumidor, al brindar a los usuarios información que inducía a error sobre la posibilidad de realizar endosos de pasajes. También por infringir el artículo 66 del mismo cuerpo legal por no permitir el endoso de pasajes roundtrip que hubieran sido utilizados en un solo tramo.

Ante ello, AVIANCA⁹ interpuso una demanda en el Poder Judicial solicitando la nulidad de la resolución antes citada, la cual fue declarada infundada por el 25 Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima con Subespecialidad en Temas de Mercado. No

⁷ Walter Gutiérrez en su libro "La Constitución comentada", Tomo II, p. 271 al 274, desarrolla los conceptos de soberanía, dominio e integridad territorial, los cuales se citan a continuación:

Soberanía: la potestad jurídica de un Estado para decidir libremente sus asuntos internos (autonomía) y externos (independencia).

Dominio: es el derecho por cual las cosas se encuentran sometidas a la acción y voluntad del Estado. Este derecho se ejerce sobre bienes muebles (navíos y otros elementos de transporte, etc.) y sobre inmuebles (el territorio en sus diversos aspectos).

Integridad: se refiere al elemento territorial del Estado como representación real de este.

⁸ Visto en: <https://actualidadcivil.pe/noticia/indecopi-senala-que-las-empresas-de-transporte-aereo-deben-respetar-el-endoso-o-postergacion-de-pasajes/646b3dad-0f3c-4511-b49b-9bc4796757f2/1>

⁹ Visto en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/viajeros-podran-transferir-boletos-que-no-usen-de-sus-vuelos-de-ida-y-vuelta-indecopi-avianca-rmmn-noticia/?ref=ecr>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

obstante, la decisión de ese juzgado fue revocada en parte por la quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado.

En ese sentido, el Indecopi interpuso un recurso de casación, el mismo que resultó favorable, por lo que finalmente se declaró infundada la demanda de Avianca, en beneficio de los consumidores. Esta casación¹⁰ señala, entre otras ideas, lo siguiente:

"[...]"

6.3. De igual manera, cabe agregar que el citado numeral 66.7 del artículo 66 del Código del Consumidor no realiza ninguna diferenciación entre los tipos de pasajes aéreos, es decir, entre pasajes solo de ida (one way) respecto de los de ida y vuelta (round trip), por lo que no existe motivo alguno que impida que se pueda realizar el endoso de pasajes de vuelo round trip usado parcialmente utilizados, pues la norma establece de forma expresa que el consumidor tiene el derecho de endosar los tramos no utilizados de los pasajes aéreos, el mismo que resulta aplicable en cualquier modalidad del servicio de transporte nacional, sea este un pasaje round trip o cualquier otro, pues la norma establece claramente que este derecho puede ser usado respecto de pasajes adquiridos en cualquier modalidad.

6.4. Asimismo, corresponde tener presente que tal como ha establecido esta Sala Suprema en la Casación N° 17555-2019-LIMA del ocho de marzo de dos mil veintidós, la modalidad de los pasajes round trip (ida y vuelta) "implica la prestación de un servicio asentado sobre la base de una oferta contractual unitaria definida por el establecimiento de condiciones especiales que permiten a los consumidores adquirir pasajes de ida y vuelta, en la práctica de dicho servicio supone la ejecución de dos prestaciones independientes, constituidas precisamente por el transporte de ida y el de regreso"

6.5. Por tanto, se puede concluir que la limitación al endoso del pasaje aéreo por viajes round trip, constituye una interpretación restrictiva del artículo 66 numeral 66.7 del Código del Consumidor que recorta el derecho que tiene el consumidor de endosar sus pasajes aéreos, pues la norma no distingue entre los tipos de pasajes aéreos o establece que el derecho de endoso de boleto de avión solo aplique a los vuelos adquiridos en su integridad o que no procede para los boletos parcialmente usados, debiendo tenerse presente que la modalidad round trip o vuelo de ida y vuelta implica dos prestaciones independientes, motivo por el cual se debe establecer que en caso de haberse adquirido boletos de ida y vuelta el usuario tiene el derecho de poder endosar los siguientes tramos que no haya usado sin que dicho derecho pueda ser recortado por los proveedores.

¹⁰ Visto en: [202011105500121100020220825151032 \(lpderecho.pe\)](https://www.lpderecho.pe/202011105500121100020220825151032)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

6.6. Por los fundamentos antes expuestos se concluye que la interpretación realizada por el Colegiado Superior del numeral 66.7 del artículo 66 del Código del Consumidor consistente en que no se puede desdoblarse la prestación del servicio de vuelos round trip en dos o más tramos porque ello desnaturalizaría la modalidad de dichos pasajes aéreos y que por tanto el derecho de endoso, transferencia o postergación se ciñe a las condiciones pactadas en un inicio, lo que implicaría que no podría postergarse o endosarse el boleto parcialmente usado, no resulta acorde a derecho. A lo que se debe de agregar que el Tribunal Superior no tuvo en consideración el principio pro consumidor contenido en el numeral 2 del artículo V del Título Preliminar del Código del Consumidor, por el cual el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores y establece que cuando exista duda en los alcances de los contratos celebrados debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor; motivos por los cuales la infracción normativa materia de análisis debe declararse fundada. [...]"

De lo expuesto, esta comisión encuentra que existe jurisprudencia respecto al endoso de pasajes aéreos, demostrando en la práctica que las empresas aéreas han querido desconocer tal beneficio del consumidor y han recurrido a la vía legal para legitimar un perjuicio a los consumidores. No obstante, tal como se citó, la jurisprudencia ha procedido a resguardar el derecho de los consumidores por encima de los intereses de las empresas privadas, ello en el marco de una economía social de mercado, la que está contemplada en la Constitución Política del Perú.

En consecuencia, esta comisión encuentra legítimo que una iniciativa legislativa busque positivar lo que la jurisprudencia ya ha determinado, pues ello mejoraría el sistema normativo vigente en beneficio del consumidor.

De igual modo, en la legislación comparada citada en el numeral 4.3. del presente dictamen, se demuestra que, en países de la región, como es el caso de la República de Chile, ya se aplica el endoso de pasajes aéreos y el derecho al retracto para esta clase de servicios, siendo una práctica internacional aceptada.

De lo expuesto, esta comisión considera viable la incorporación del numeral 101.4 al artículo 101 y del numeral 125.6 al artículo 125 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros. Esta medida permitirá que el billete de pasaje pueda 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.

Respecto a las sanciones que propone la iniciativa legislativa examinada, esta comisión encuentra viable la misma, en virtud que el Estado debe cumplir su función fiscalizadora

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

respecto al incumplimiento de las responsabilidades del transportador por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros. Es así que, si las aerolíneas incumplen lo establecido por la ley, éstas deben ser penalizadas conforme a una tabla de multas desarrollada en el reglamento de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil.

Por todo lo expuesto, esta comisión considera viable la iniciativa legislativa examinada.

4.5 Análisis costo-beneficio

Los costos del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Análisis de costos

Sujetos	Costo
Las empresas aéreas	Gastos administrativos para realizar el endoso solicitado por el usuario, implicaría contratación de personal o capacitación del existente.

Elaboración y fuente: Comisión de Transportes y Comunicaciones 2023-2024.

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Análisis de Beneficio

Sujetos	Beneficios
Usuarios del servicio de transporte aéreo	Podrán endosar sus pasajes aéreos a terceros, no perdiendo el derecho a disponer del mismo y sin costo alguno.

Elaboración y fuente: Comisión de Transportes y Comunicaciones 2023-2024.

V RECOMENDACIÓN

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR con el siguiente texto sustitutorio:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27261, LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ, CON EL FIN DE FORTALECER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS

Artículo 1.- Incorporación de numerales en los artículos 101 y 125 de la Ley 27261

Se incorpora el numeral 101.4 en el artículo 101 y el numeral 125.6 en el artículo 125 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, conforme a los siguientes textos:

"Artículo 101º.- Del contrato de transporte de pasajeros

(...)

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

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

(...)

125.6 En los supuestos mencionados en los numerales 125.1, 125.2, 125.3 y 125.4, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad aeronáutica civil aplica la penalidad establecida en la tabla de multas que para dicho efecto aprueba de conformidad con las facultades señaladas en el artículo 158 de la presente ley".

Lima, 27 de noviembre de 2023.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 09:27:51-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/11/2023 17:52:36-0500



Firmado digitalmente por:
WONG PUJADA Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 11:12:03-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 11:32:35-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 15:58:45-0500



Firmado digitalmente por:
WONG PUJADA Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 11:12:18-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 14:08:52-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 16:10:15-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2023 11:54:46-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2023 10:59:23-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2023 12:09:00-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS SEGUNDO
TORIBIO FIR 16655831 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2023 16:51:52-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 15:53:25-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/11/2023 16:50:06-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: martes, 5 de diciembre de 2023 17:24
Para: ST - Carmen Rosa Meza Charun
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 1c50119106b82c9c01545a93e65925f0.pdf

[Solicitante]: cmeza@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5562/2022-CR, con texto sustitutorio, que propone modificar la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros. Con dispensa del trámite de aprobación de acta.

[Fecha]: 2023-12-05 17:24:00

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.