



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

San Borja, 22 de Noviembre del 2021

OFICIO N° 000195-2021-PRE/INDECOPI

Señor

José Luna Gálvez

Presidente Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los
Servicios Públicos

Congreso de la República

Presente. -

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley 414/2021-CR

Referencia : Oficio PO N° 061-2021-2022/CODECO-CR

De mi consideración:

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita emitir opinión técnica institucional en relación al 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.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente, el Informe Técnico N° 0005-2021-DPC/INDECOPI emitido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y la Oficina de Asesoría Jurídica.

Sin otro particular, hago la propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:

JULIAN FERNANDO PALACIN GUTIERREZ
Presidente Ejecutivo



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

San Borja, 16 de Noviembre del 2021

INFORME TECNICO N° 000005-2021-DPC/INDECOPI

A : **JULIÁN FERNANDO PALACIN GUTIÉRREZ**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **ANA PEÑA CARDOZA**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

JOSÉ LUIS ROJAS
Jefe
Oficina de Asesoría Jurídica

REFERENCIA : a) Oficio PO N° 061-2021-2022/CODECO-CR
b) Hoja de Trámite N° 001189-2021-PRE/INDECOPI

ASUNTO : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 414/2021-CR, Ley de Indemnización a usuarios y pasajeros de los transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio PO N° 061-2021-2022/CODECO-CR, del 18 de octubre de 2021, el señor José Luna Gálvez, presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, ha solicitado la opinión técnico-legal respecto al Proyecto de Ley N° 414/2021-CR, Ley de Indemnización a usuarios y pasajeros de los transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional.
2. En ese sentido, el 28 de octubre de 2021, mediante la Hoja de Trámite N° 001189-2021-PRE/INDECOPI, la Presidencia Ejecutiva, solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (en adelante, DPC) y a Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, la OAJ), emitir un informe al respecto.

II. OBJETO DEL INFORME

3. El presente informe tiene por objeto que la DPC y la OAJ, en el marco de sus competencias previstas legalmente, emitan una opinión técnica acerca del Proyecto de Ley materia de revisión.

III. ANÁLISIS

3.1. Del proyecto de ley y exposición de motivos

3.1.1. De la fórmula legal

4. El Proyecto de “Ley N° 414/2021-CR, Ley de Indemnización a usuarios y pasajeros de los transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional” (en adelante, el Proyecto de Ley), se ha estructurado en dos (2) artículos y una (1) Disposición Complementaria y Transitoria.
5. El objeto del Proyecto de Ley, conforme indica su artículo 1, es el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de protección al consumidor, pasajeros de los vuelos nacionales e internacionales ante situaciones de incumplimiento por parte de los transportistas de vuelos comerciales nacionales e internacionales en relación con las condiciones de vuelos pactadas en los contratos de viaje¹.
6. Mediante el artículo 2 del Proyecto de Ley, se ha propuesto la modificación de los artículos 122 y 125 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, en los siguientes términos:

Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú	
Disposición actual	Modificación propuesta²
<p>Artículo 122.- De la responsabilidad del transportador por retraso</p> <p>El transportador es responsable de los daños resultantes del retraso en el transporte aéreo de pasajeros, equipajes o carga.</p>	<p>Artículo 122. - De la responsabilidad del transportador por retraso.</p> <p>El transportador es el responsable de los daños y perjuicios resultantes del retraso en el transporte aéreo de pasajeros, equipajes o carga.</p> <p>En los casos en los que el retraso en la hora de partida del vuelo genere la ineficacia de la razón del mismo para el pasajero y éste presente pruebas objetivas de la misma, el pasajero podrá desistir del vuelo y solicitar el reembolso del precio total o parcial del pasaje y una compensación o indemnización como resarcimiento monetario de los daños y perjuicios generados por el retraso.</p> <p>La valorización monetaria del daño y/o perjuicio generado será estimada por la Autoridad Aérea Civil Peruana y publicada en la página web del transportista.</p>
<p>Artículo 125.- De la responsabilidad del transportador por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros</p> <p>125.1 En caso de cancelación del vuelo, el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato del íntegro del precio del pasaje.</p> <p>125.2 Si el transporte se interrumpe, el pasajero tiene derecho:</p> <p>a) Al reembolso inmediato de la parte proporcional del precio del pasaje por la ruta no realizada, o</p>	<p>Artículo 125°. - De la responsabilidad del transportador por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros.</p> <p>125.1. En caso de cancelación del vuelo, el pasajero tiene derecho al reembolso inmediato del íntegro del precio del pasaje.</p> <p>Si el pasajero lo solicita de manera expresa, a través de cualquiera de los procedimientos establecidos, el transportador tiene la obligación de reembolsar el precio del pasaje y demás servicios pagados; en efectivo, transferencia bancaria, cheque o cualquier otro mecanismo de ejecución inmediata; además, siempre y cuando haya acuerdo formal y firmado entre el pasajero y transportador, se podrá realizar el reembolso en bonos de viaje u otros servicios que tendrán ejecución inmediata para el pasajero.</p> <p>Este reembolso se debe hacer efectivo en moneda local para todos los vuelos nacionales o internacionales, en un máximo de dos (2) horas de presentado el requerimiento de devolución o reembolso al pasajero.</p> <p>125.2 Si el transporte se interrumpe, el pasajero tiene derecho:</p> <p>a) Al reembolso inmediato, en moneda local y dentro de un plazo máximo de una (1) hora para los vuelos nacionales e internacionales con independencia de si se trata de un transportista nacional o extranjero. (...)</p> <p>125.6 Cuando el transportista deniega el embarque contra la voluntad de los pasajeros por las causales señaladas en el ítem 125.4, el transportista podrá pedir voluntarios para renuncia de sus reservas de vuelo a cambio de beneficios a favor del renunciante; en caso no existieran voluntarios, el pasajero afectado podrá solicitar, en adición a las alternativas señaladas en el Artículo 126, lo siguiente: El reembolso inmediato integral, o proporcional del precio del pasaje.</p>

¹ Página 1 del Proyecto de Ley

² Páginas 1; 2 y 3 del Proyecto de Ley

	<p>El pago de gastos ordinarios de alojamiento, alimentación, comunicaciones, desplazamientos u otros gastos o comprobaciones sanitarias generadas a raíz del retraso o cancelación.</p> <p>Para la indemnización por daños y perjuicios generados por el retraso o la cancelación del vuelo por parte del transportista, corresponde al pasajero aportar las pruebas objetivas del perjuicio que se le ha generado.</p> <p>125.7 Cuando el transportista ha probado de manera objetiva la imposibilidad de realizar el vuelo, no está obligado a pagar la compensación señalada en el ítem 125.6.c).</p> <p>125.8 El transportista está obligado a informar al pasajero sobre la cancelación de su vuelo con la anticipación debida e informarle sobre los transportes alternativos. La carga de la prueba de esta obligación, señalando la hora y fecha en que se ha informado, corresponde al transportador aéreo con el cual se ha celebrado el contrato de viaje.</p> <p>125.9 Las compensaciones o indemnizaciones adicionales al reembolso total o parcial por retraso o cancelación del(os) vuelo(s) del pasajero o por el retraso, pérdida o deterioro del equipaje o la carga serán determinadas de manera clara y objetiva en el Reglamento de la presente Ley, señalando los montos en moneda nacional, los plazos de resolución y los mecanismos de pago.</p>
--	--

7. Adicionalmente, a través de la Primera Disposición Complementaria Final y Transitoria del Proyecto de Ley, se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que en el plazo de treinta (30) días calendario reglamente o modifique los criterios, procedimientos o mecanismos técnicos para la efectividad total de lo establecido en el Proyecto de Ley; debiendo referirse al desembolso y/o compensación por retraso, cancelación, pérdida, deterioro en el transporte de los pasajeros, equipaje o carga; asimismo, a los demás mecanismos que garanticen el cumplimiento de la presente Ley.

3.1.2. De la Exposición de Motivos

8. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se indica que, durante el 2019 más de 1,350,098 de pasajeros de vuelos nacionales sufrieron retraso en el horario de llegada. No obstante, se señala que ni la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ni las empresas de transporte aéreo, informan sobre la tasa de puntualidad y/o cancelación de sus vuelos, dificultándose de esa manera, la transparencia de la información y generándole daños y perjuicios a los consumidores finales de las aerolíneas³.
9. Asimismo, citando al The On-Time Performance Report se expone que, durante el referido año, más 1.6 millones de pasajeros de vuelos internacionales sufrieron retraso en los vuelos programados⁴ y que, durante dicho año, aproximadamente 276,000 pasajeros de vuelos nacionales y 247,000 pasajeros de vuelos internacionales sufrieron cancelaciones en todas líneas nacionales y extranjeras operantes en Perú⁵. Con relación a la estadística sobre la carga o equipajes perdidos o deteriorados, no se ha indicado cantidades ciertas o aproximadas.
10. Respecto al Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley, se ha enunciado que no generaría ningún tipo de gasto para el erario nacional, y que, por el contrario, se busca defender los derechos de los consumidores y el cumplimiento de lo establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, acorde a la Constitución y a la normativa nacional e internacional vigente⁶.
11. Sobre los efectos de la norma en la legislación nacional, se señala que, modificará parcialmente los artículos 122 y 125 de la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, así como, los artículos correspondientes de Reglamento de dicha Ley, aprobado

³ Página 9 de la Exposición de Motivos

⁴ Página 10 de la Exposición de Motivos

⁵ Página 11 de la Exposición de Motivos

⁶ Página 14 de la Exposición de Motivos.

mediante Decreto Supremo N° 050-2001-MTC⁷. Por último, se ha indicado que el Proyecto de Ley concordaría con las Políticas 11; 17; 18; 24 y 35 del Acuerdo Nacional⁸.

3.2. Marco Normativo

Opinión de la DPC y OAJ

3.2.1. De las entidades competentes en la materia

12. La Aeronáutica Civil o Aviación Civil es definida como el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles, incluyendo las aeronaves de propiedad del Estado que cuentan con autorización para realizar actividades aeronáuticas civiles, estando estas actividades, en principio, reservadas exclusivamente al sector privado⁹.
13. La Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú (en adelante, la Ley), define a las aeronaves civiles como aquellos aparatos o mecanismos que pueden circular en el espacio aéreo, aptos para el transporte de personas o cosas, de propiedad de privados o que siendo de propiedad del Estado, cuentan con la autorización para realizar actividades aeronáuticas civiles y no son empleadas en servicios militares, de policía y aduana¹⁰.
14. Asimismo, la aviación civil comprende la Aviación Comercial y la Aviación General. La primera, incluye el transporte aéreo, el transporte aéreo especial y el trabajo aéreo, conllevando como contraprestación el pago por el servicio¹¹; mientras que la segunda comprende toda actividad aeronáutica civil no comercial, que no conlleva el reconocimiento de contraprestación alguna bajo ninguna forma ni modalidad, y está destinada a fines científicos, cívicos, deportivos, industriales, privados u otros calificados como tal por la Dirección General de Aeronáutica Civil¹².

⁷ Página 15 de la Exposición de Motivos.

⁸ Página 15 de la Exposición de Motivos.

⁹ **Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 050-2001-MTC**
Artículo 4.- Se considera Aeronáutica Civil al conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles, incluyendo las aeronaves de propiedad del Estado, a que se refiere el Artículo 38.3 de la Ley.

Artículo 5.- La actividad aeronáutica civil está reservada exclusivamente al sector privado de conformidad con el Artículo 5.1 de la Ley y el D.S. N° 034-2001-PCM, que precisa la competencia del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
(...)

¹⁰ **Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú**

Artículo 37.- De la definición

37.1 Se consideran aeronaves a los aparatos o mecanismos que pueden circular en el espacio aéreo utilizando las reacciones del aire y que sean aptos para el transporte de personas o cosas. Quedan excluidos de esta definición los aparatos o mecanismos denominados de efecto suelo o de colchón de aire.

Artículo 38.- De la clasificación de aeronaves

38.1 Las aeronaves son de Estado o civiles.

38.2 Son aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de policía y aduana.

38.3 Las demás aeronaves son civiles, aunque sean de propiedad del Estado. Las aeronaves de Estado que realicen actividades aeronáuticas civiles conforme a la autorización otorgada se encuentran sujetas a la presente Ley.

¹¹ **Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 050-2001-MTC**

Artículo 154.- En las actividades de Aviación Comercial, sean éstas de transporte aéreo, transporte aéreo especial y trabajo aéreo, se entiende como contraprestación el pago por el servicio, en dinero o en especie bajo cualquier forma, cantidad o valor.

¹² **Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 050-2001-MTC**

Artículo 168.- Corresponden a la Aviación General las actividades destinadas a los siguientes fines:

a. Científicos: cuando la aeronave especialmente equipada es empleada para realizar actividades de investigación y exploración con fines científicos.

b. Cívicos: cuando la aeronave es empleada para fines culturales, educativos, humanitarios o sociales.

c. Deportivos: cuando la aeronave se utiliza para fines deportivos.

15. En relación con el Proyecto de Ley, las propuestas consignadas versan sobre la Aviación Comercial, específicamente respecto del servicio de transporte aéreo nacional e internacional, entendido como la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas o cosas, de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación, salvo las condiciones particulares del transporte aéreo especial y el trabajo aéreo¹³.
16. En esa línea, el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Reglamento), aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, establece en el literal a) del numeral 2.1 del artículo 2 que el precitado Ministerio ostenta competencia exclusiva en materia de Aeronáutica Civil¹⁴; y que la Dirección General de Aeronáutica Civil es el órgano de línea con autoridad técnico normativo a nivel nacional, por lo que se constituye como la Autoridad Aeronáutica Civil del Perú¹⁵, y ejercer como una de sus funciones la emisión de opinión técnica en el ámbito de su competencia¹⁶.
17. Ahora, en atención a lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución¹⁷, el numeral 11 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa

d. Industriales: cuando la aeronave es empleada por fabricantes o ensambladores de aeronaves o sus componentes, o talleres de mantenimiento de aeronaves y estaciones reparadoras, con fines de comprobación o demostración.

e. Privados: cuando la aeronave es empleada en las actividades particulares de sus propietarios.

f. Otros calificados como tales por la DGAC.

Artículo 169.- La Aviación General no conlleva el reconocimiento de una contraprestación bajo ninguna forma ni modalidad.

Las actividades de Aviación General pueden ser realizadas por personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas en el país.

¹³ **Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú**

Artículo 78.- Del transporte aéreo, transporte aéreo especial y el trabajo aéreo

78.1 Se considera servicio de transporte aéreo a la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas o cosas, de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación, salvo las condiciones particulares del transporte aéreo especial y el trabajo aéreo.

¹⁴ **Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Artículo 2.- Jurisdicción y Ámbito de Competencia

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejerce jurisdicción en el ámbito nacional, regional y local, como ente rector del sector Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus competencias exclusivas y compartidas que le otorga la ley, siendo competente en las siguientes materias:

2.1 Competencia Exclusiva:

a) Aeronáutica civil;

(...)

¹⁵ **Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Artículo 107.- Dirección General de Aeronáutica Civil

La Dirección General de Aeronáutica Civil es el órgano de línea con autoridad técnico normativo a nivel nacional que ejerce la Autoridad Aeronáutica Civil del Perú, responsable de normar, vigilar, fiscalizar, sancionar, así como desarrollar estrategias para lograr que las actividades de aeronáutica civil y la navegación aérea civil logren un nivel de seguridad operacional aceptable. Depende del Despacho Viceministerial de Transportes.

¹⁶ **Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Artículo 108.- Funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil

Son funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil las siguientes:

(...)

n) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia;

(...)

¹⁷ **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.

del Consumidor (en adelante, el Código)¹⁸, y el artículo 4 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi le corresponde a esta institución la protección de los derechos de los consumidores, por lo que se debe asegurar la idoneidad de los servicios en función de la información brindada¹⁹, lo que incluye el servicio de transporte aéreo.

18. Al respecto, el artículo 18 del Código ha definido la idoneidad de los servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, asimismo, en el artículo 19 del Código²⁰, se establece la responsabilidad de los proveedores por dicha idoneidad, teniendo el deber de prestar los servicios al consumidor en las condiciones ofertadas o previsibles, según la naturaleza de los mismos, la regulación establecida y en general, la información brindada o puesta disposición por parte del proveedor²¹.
19. En ese sentido, cabe mencionar que las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley se relacionan con el incumplimiento de obligaciones, daños y perjuicios ocasionados por parte del transportador en el marco del contrato de transporte aéreo de pasajeros y/o de equipaje; así como, en el marco del contrato de transporte de carga. Respecto de las cuales, surgen relaciones de consumo entre el transportador aéreo y el pasajero o con quien contrata el servicio de transporte de carga.
20. Por lo expuesto, la competencia atribuida a la Dirección General de Aeronáutica Civil se ha enfocado en acciones de carácter técnico y operativo, buscando regular las condiciones de acceso y operatividad de la actividad aeronáutica. Y respecto a las relaciones de consumo, el Indecopi es competente para evaluar si las aerolíneas cumplen con brindar el servicio contratado por los consumidores, según las condiciones pactadas, tutelando el interés de dichos consumidores²² en la demora, reprogramación y cancelación de vuelos.

¹⁸ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Artículo VI.- Políticas públicas

(...)

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

¹⁹ Texto Integrado del **Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI**

Artículo 4.- Competencias y funciones generales

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;

(...)

²⁰ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Artículo 18.- Idoneidad

Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

(...)

²¹ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Artículo 19.- Obligación de los proveedores

El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

²² Resolución N.° 2367-2018/SPC-INDECOPI

Resolución N.° 0003-2019/SPC-INDECOPI

21. En atención a lo antes dicho, se considera que la DPC tiene la función de emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia²³, esto es, en la protección de los consumidores con relación a la idoneidad en el servicio de transporte aéreo.

3.2.2. Sobre el Proyecto de Ley

22. Es importante advertir que, en el Proyecto de Ley bajo análisis, el legislador se ha preocupado por establecer reglas que apuntarían a precisar las condiciones para el reembolso del precio de los pasajes, algunas de ellas sobre aspectos abordados por los órganos resolutivos de Indecopi.

23. Al respecto, actualmente los artículos 122 y 125 de la Ley ya establecen las responsabilidades del transportador ante un retraso en el vuelo y por la inejecución total o parcial del transporte de pasajeros respectivamente. Así como la opción de accionar por los daños y perjuicios.

24. Pese a ello, las cancelaciones de vuelos y retrasos en la salida, desde el 1 de enero de 2019 hasta el 5 de octubre de 2021, han sido objeto de un total de sesenta y ocho (68) sanciones impuestas por los órganos resolutivos del Indecopi.

Hecho infractor	N° de sanciones ²	Monto de la multa en UIT
Cancelación del viaje	57	955.9
Retraso en la salida	11	5.4
Total	68	961.3

Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones (RIS), SIRPC del Indecopi
Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

25. Siendo los proveedores más sancionados en dicho periodo, los detallados a continuación:

N°	Proveedor	N° de sanciones ^{2/}	Monto de la multa en UIT
1	LATAM AIRLINES PERU S.A.	20	478.9
2	PERUVIAN AIR LINE S.A.C.	19	461.0
3	VIVA AIRLINES PERU S.A.C.	9	4.1
4	L.C. BUSRE S.A.C.	4	3.1
5	AVIANCA PERU S.A.	3	6.2
6	LATAM AIRLINES GROUP S.A. SUCURSAL PERU	3	1.0
7	IBERIA LINEAS AEREAS DE ESPAÑA SOCIEDAD ANONIMA OPERADORA	2	4.0
8	SKY AIRLINE PERU S.A.C.	2	0.8
9	AMERICAN AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	1	1.0
10	PLUS ULTRA LÍNEAS AÉREAS S.A. SUCURSAL PERU	1	0.0
-	RESTO	4	1.3
Total		68	961.3

Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones (RIS), SIRPC del Indecopi
Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor – Indecopi

26. Por lo expuesto, consideramos que las modificaciones propuestas constituyen disposiciones que pretenden atender una problemática que impacta en los derechos de

²³ **Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del INDECOPI**
Artículo 101.- Funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor
(...)
o. Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.
(...)

los consumidores de servicios de transporte aéreo, como se evidencia en los cuadros antes detallados.

27. Sin perjuicio de ello, consideramos pertinentes efectuar algunas precisiones respecto a las modificaciones propuestas en el Proyectos de Ley.

3.2.3. Sobre las reglas ante la ineficacia del vuelo por el retraso en la hora de partida

28. La modificación del artículo 122 de la Ley prevé que en los casos en los que el retraso en la hora de partida del vuelo genere la ineficacia de la razón de este para el pasajero y éste presente pruebas objetivas de la misma, el pasajero podrá:

- i) Desistir del vuelo.
- ii) Solicitar el reembolso del precio total o parcial del pasaje.
- iii) Solicitar una compensación o indemnización como resarcimiento monetario de los daños y perjuicios generados por el retraso.

29. Adicionalmente, el Proyecto de Ley señala que la valorización monetaria del daño y/o perjuicio generado será estimada por la Autoridad Aérea Civil Peruana y publicada en la página web del transportista.

30. Al respecto, se debe tener en cuenta que el servicio aéreo comprende una obligación de resultado en la cual el pasajero espera que el servicio le brinde el viaje a su lugar de destino a la hora señalada en el pasaje, por lo tanto, el deber de idoneidad en el servicio de transporte aéreo exige el respeto de los horarios de los vuelos ya que este constituye una condición básica para su prestación²⁴.

31. En ese sentido, en la medida que los incumplimientos de los itinerarios no satisfacen las expectativas y por ende constituyen una infracción al mencionado deber, resulta razonable establecer como norma que el consumidor, ante la ineficacia del vuelo por el retraso en la hora de partida el consumidor, pueda solicitar el reembolso del precio del pasaje. Cabe precisar que lo establecido en la propuesta legislativa se relaciona con lo resuelto por la Sala de Especializada en Protección al Consumidor, a través de recientes resoluciones²⁵, en las que ha dispuesto aplicar como medida correctiva reparadora a favor del consumidor afectado, el reembolso del costo del pasaje por parte de la aerolínea infractora.

32. No obstante, debe tomarse en cuenta que, en dichas resoluciones, al evaluarse el incumplimiento de las obligaciones del proveedor, se analiza si estas fueron por causas imputables o no a este, ya que al estar ante causas no imputables se considera esta como un límite a la responsabilidad por incumplimiento. Aspectos que no se advierten en la modificación propuesta del artículo 122 de la Ley.

33. En línea con ello, la Sala Especializada en Protección al Consumidor ha dispuesto que, a efectos de evaluar la exoneración de responsabilidad del proveedor por el incumplimiento, este tiene la carga de la prueba, pudiendo presentar documentos como: (i) el Informe Técnico del Vuelo (ITV) o bitácora, (ii) el Programa de Mantenimiento, (iii) el Programa de Análisis y Vigilancia Continua de la Ejecución y la Eficacia del Programa

²⁴ Según lo resuelto por la Sala Especializada en Protección al Consumidor, mediante la Resolución N° 2070-2020/SPC-INDECOPI.

²⁵ Resolución N° 1054-2020/SPC-INDECOPI
Resolución N° 0499-2021/SPC-INDECOPI
Resolución N° 0500-2021/SPC-INDECOPI
Resolución N° 1099-2021/SPC-INDECOPI

de mantenimiento, (v) el Manual de Control de Mantenimiento y (v) el Sistema de Registros de la Aeronavegabilidad Continua.

34. Cabe resaltar, que el criterio de evaluación de las causas del incumplimiento a efectos de determinar si serían imputables o no al proveedor, sí ha sido considerado en la incorporación del numeral 125.7 del artículo 125 de la Ley, contemplado en el Proyecto de Ley, por lo que, se recomienda considerarlo también en la modificación propuesta del artículo 122 de la Ley.
35. Asimismo, respecto al resarcimiento monetario de los daños y perjuicios generados, se advierte que, en el marco de lo establecido en el Código, es una prerrogativa del consumidor afectado, requerir la indemnización por aquellos de conformidad con las disposiciones del Código Civil en la vía judicial o arbitral correspondiente²⁶.
36. Por ello, al tramitarse en la vía de un proceso civil, la precisión del monto del resarcimiento del daño deberá ser fijado por el juez²⁷, no siendo conveniente para el consumidor la determinación de una compensación o indemnización por parte de una autoridad administrativa como la Autoridad Aeronáutica Civil, en tanto, al tratarse de un acto administrativo, podría ser objeto de cuestionamientos mediante recursos de impugnación administrativos, e incluso, posteriormente ser cuestionado en la vía contencioso-administrativa.
37. Esta situación podría extender el plazo en el que el consumidor afectado podría obtener el resarcimiento por los daños y perjuicios ocasionado. Siendo así, la determinación del monto de indemnización por parte de la autoridad administrativa, en realidad generaría un perjuicio para el consumidor que pretende dicha indemnización. Por ello, se recomienda no considerar que la valorización monetaria del daño y/o perjuicio generado sea estimada por la Autoridad Aérea Civil Peruana.

3.2.4. Sobre las reglas por inejecución total o parcial del transporte de pasajeros

38. La modificación del artículo 125 de la Ley prevé que:
- i) El reembolso del precio de pasaje por cancelación, que está actualmente previsto en la legislación, se haga efectivo en un máximo de 2 horas de presentado el requerimiento de devolución o reembolso al pasajero.
 - ii) El reembolso por interrupción, que está actualmente previsto en la legislación, se realice dentro de un plazo máximo de 1 hora.
 - iii) El pasajero que es afectado por el *overbooking* pueda solicitar, además del reembolso y pago de gastos ordinarios, indemnización por daños y perjuicios.
 - iv) La determinación clara y objetiva en el Reglamento respecto a las compensaciones o indemnizaciones adicionales ante la pérdida o deterioro del equipaje o la carga.
39. En relación con los plazos fijados para el reembolso (por cancelación e interrupción), se recomienda que se tome en cuenta que los plazos deben ser razonables. Al respecto, la Exposición de Motivos no advierte un análisis sobre las opciones que presenta el

²⁶ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**
Artículo 100.- Responsabilidad civil

El proveedor que ocasione daños y perjuicios al consumidor está obligado a indemnizarlo de conformidad con las disposiciones del Código Civil en la vía jurisdiccional correspondiente, sin perjuicio de la responsabilidad penal, así como de las sanciones administrativas y medidas correctivas reparadoras y complementarias que se puedan imponer en aplicación de las disposiciones del presente Código y otras normas complementarias de protección al consumidor.

²⁷ **Código Civil**

Artículo 1332.- Si el resarcimiento del daño no pudiera ser probado en su monto preciso, deberá fijarlo el juez con valoración equitativa.

Proyecto de Ley, en tanto no se ha considerado que, previo al reembolso del pasaje, el proveedor debe efectuar una serie de acciones conducentes a ello; por ejemplo, la identificación de las causas que ocasionaron la inejecución del transporte de pasajeros, la identificación de los consumidores afectados, la negociación previa que pudiese existir entre la aerolínea y los consumidores afectados, entre otros.

40. En relación con ello, la Sala Especializada en Protección al Consumidor ha dispuesto en recientes resoluciones²⁸, aplicar a las aerolíneas como medida correctiva reparadora la devolución del costo de pasaje a consumidores afectados que no hicieron uso del servicio contratado- es decir, que adquirieron el pasaje, registraron su embarque y no pudieron viajar debido al incumplimiento del itinerario de vuelos por parte de la aerolínea-, otorgándoles para ello, un plazo máximo de quince (15) a treinta (30) días hábiles, según las circunstancias y complejidad de cada caso. En ese sentido, se recomienda evaluar el alcance de la propuesta respecto al plazo establecido para que las aerolíneas efectúen el reembolso a los pasajeros, ante la afectación de sus derechos.
41. Por otro lado, respecto a las compensaciones o indemnizaciones adicionales ante la pérdida o deterioro del equipaje o la carga en los casos en los que se determina la responsabilidad de la aerolínea por pérdida de las maletas de un consumidor durante un vuelo internacional, se recomienda considerar lo resuelto por la Sala Especializada en Protección al Consumidor, que ha interpretado que, en virtud del artículo 22º.2 del Convenio de Montreal, corresponde reconocer a favor del consumidor afectado, en calidad de medida correctiva el valor de los 1000 DEG previstos en el convenio por pasajero y no por maleta, cuando no se cuente con la declaración de valor respectiva²⁹.
42. En línea con ello, en el marco de las funciones atribuidas a la DPC, nos ponemos a disposición para viabilizar el Proyecto de Ley, respetando las competencias de la Dirección General de Aeronáutica Civil, con la finalidad de aportar desde las competencias institucionales y la casuística que se ha venido resolviendo hasta la fecha en el marco de las normas de protección al consumidor en el servicio de transporte aéreo.

IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, concluimos lo siguiente:

- (i) Respecto al Proyecto de Ley N° 414/2021-CR, Ley de Indemnización a usuarios y pasajeros de los transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional, en el marco de las consideraciones expuestas en el análisis desarrollado en el presente informe, la DPC es competente para emitir opinión técnica al respecto.
- (ii) En ese sentido, por las consideraciones expuestas en el análisis, consideramos que, el Proyecto de Ley precitado resulta **viable con observaciones**, en tanto atiende una materia que suscita problemas en la protección de los derechos de los consumidores que contratan servicios de transporte aéreo, y contiene supuestos que han sido objeto de pronunciamientos por la Sala Especializada en Protección del Consumidor del Indecopi. No obstante, se han advertido aspectos a mejorar respecto de los plazos establecidos, por lo que en el análisis se desarrollan recomendaciones para que se ajuste a plazos razonables.

²⁸ Resolución N° 1054-2020/SPC-INDECOPI
Resolución N° 0499-2021/SPC-INDECOPI
Resolución N° 0500-2021/SPC-INDECOPI
Resolución N° 1099-2021/SPC-INDECOPI

²⁹ Resolución N° 2400-2018/SPC-INDECOP

- (iii) Asimismo, la DPC se pone a disposición para viabilizar el Proyecto de Ley, con la finalidad de aportar desde las competencias institucionales y la casuística que se ha venido resolviendo hasta la fecha en el marco de las normas de protección al consumidor en el servicio de transporte aéreo.

Atentamente,

Ana Peña Cardoza
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor

José Luis Rojas
Jefe
Oficina de Asesoría Jurídica