Proyecto de Ley N° 4164/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
02 FEB 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 7:31 p.m.

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 27261, LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ PROHIBIENDO LA PRÁCTICA DE LA SOBREVENTA DE PASAJES AÉREOS

Proyecto de Ley

El Congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI** y los Congresistas que rubrican el presente documento, en ejercicio de sus facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Arq. Jorge Luis Flores Ancachi

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY Nº 27261, LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ PROHIBIENDO LA PRÁCTICA DE LA SOBREVENTA DE PASAJES AÉREOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objetivo prevenir la práctica de sobreventa o *"overbooking"* que se presenta en el servicio de transporte aéreo comercial, práctica que se origina de una situación desfavorable entre el usuario y la aerolínea.

Artículo 2.- Modificación de la ley Nº 27261

Modificar la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley Nº 27261 y sus normas modificatorias, de acuerdo con el siguiente texto:

(...)

Artículo 97

De las causales de suspensión o revocación de permisos.

97.1 Los permisos de operación y los permisos de vuelo caducan al vencimiento del plazo establecido en ellos.

97.2 La Dirección General de Aeronáutica Civil, en cualquier momento, podrá suspender o revocar total o parcialmente el Permiso de Operación o el Permiso de Vuelo otorgado para la realización de actividades aeronáuticas civiles, en especial de Aviación Comercial, en los siguientes casos:

(...)

12. En la situación prevista en el inciso 125.4 de la presente ley.

(...)

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

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

(...)

125.4 De forma expresa queda prohibida la sobreventa de boletos u overbooking consistente en la situación en el transportador ha realizado un número de reservas o venta de pasajes para un vuelo que excede la capacidad de plazas de la aeronave, negándose el embarque al pasajero que tenía reserva previamente confirmada, sancionándose dicha conducta con la suspensión del permiso de operación de la empresa de transporte aéreo o aerolínea responsable. Además de la suspensión, el pasajero afectado tendrá los derechos establecidos en el numeral 125.3

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. – Derogación expresa
Derogase, a partir de la vigencia de la presente ley, todas las disposiciones respecto de la sobreventa en pasajes aéreos y todas las disposiciones que se opongan a la presente ley o limiten su aplicación

SEGUNDA. – Vigencia
La presente ley entra en vigor 30 días después de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, enero del 2023

ELVIS HERNAN VERGARA MENDOZA
VOCERO PARLAMENTARIO TITULAR
BANCADA "ACCIÓN POPULAR"

ARQ. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **7** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4164/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Uno de las situaciones más problemáticas que se puede encontrar al momento de comprar un pasaje aéreo, es ser víctima del llamado "overbooking" o sobreventa de boletos, una situación que es responsabilidad de la empresa de transporte aéreo, pero, sin embargo, sólo termina perjudicando al usuario, el cual va encontrarse dificultado o incluso imposibilitado de realizar el viaje por el cual había pagado y tramitado con anterioridad, e incluso ya habiendo abordado el avión. En el Perú, frente a esta situación, se prevé como defensa al consumidor únicamente la disposición de que la aerolínea ofrezca un viaje similar de forma inmediata o una compensación monetaria, pero, de todas formas, el pasajero se verá afectado. Es por ello que el presente proyecto de ley pretende reforzar la defensa del consumidor, proponiendo que nuestra normativa prohíba dicha situación que sólo termina afectando al usuario.

Respecto a proyectos legislativos que versen sobre del problema del sobrevuelo y como afecta a los consumidores, tenemos al Proyecto de Ley Nro. 04297/2014-CR "*LEY QUE MODIFICA EL ART. 66.7 DE LA LEY 29571 CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR*", proyecto que buscaba la protección del usuario en contra del sobrevuelo realizando modificaciones en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, en las cuales se establece que los pasajeros podrán elegir su asiento hasta 2 horas antes del embarque y que su derecho de abordar y conservar su asiento se mantiene mientras realice los trámites previos al vuelo.

Un segundo precedente lo encontramos en el Proyecto Legislativo Nro. 02690/2017-CR, "*LEY QUE PROTEGE AL USUARIO DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE LA SOBREVENTA DE PASAJES Y FORTALECE SU PROTECCIÓN*", el cual mediante la modificación del artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, buscaba proteger al usuario del servicio de transporte de la sobreventa de pasajes y fortalece su protección, agregando que además de recibir un reembolso, el usuario que no haya podido abordar a causa de la sobreventa de pasajes, deberá recibir una indemnización inmediata, una idea similar a la que se presentó en el Proyecto legislativo Nro. 02948/2017-CR "*LEY QUE MEJORA LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DEL SERVICIO DE TRANSPORTE*", el cual buscaba establecer que los canales para poder interponer una queja deben estar dispuestos en la zona de abordaje y desembarque.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

EL OVERBOOKING

La situación de Overbooking se refiere a aquella que se genera cuando se presenta una venta de más pasajes de los que permite la capacidad de un vuelo, es decir se refiere al exceso de venta de un servicio de transporte aéreo sobre la capacidad real de la empresa que presta dicho servicio, por ello llamado también sobreventa o sobre reserva de pasajes. En esta situación, se presenta un exceso de clientes a los que ya no se les puede prestar el servicio de transporte aéreo ofrecido.

Esta práctica se encuentra presente en casi todos los países, ya que se presenta como una estrategia de negocio internacional, en donde las empresas esperan que algunos adquirientes de pasajes aéreos cancelen su reserva o no lleguen a tiempo para abordar el vuelo contratado. De ese modo, está práctica de la sobreventa asegura que el 100% de la oferta disponible de una aeronave se utilizará, dando como resultado el máximo retorno de la inversión.

Esta situación es generada debido a que el objetivo de las aerolíneas es asegurar el completo llenado de sus unidades, para lo cual, buscan anticiparse a las posibles anulaciones o no utilización de reservas realizadas con anterioridad que tienen calculado que se producirá. En base a esta estimación, se ofrecen a la venta más plazas de las que se dispone en realidad. El problema llega cuando no se producen todas las anulaciones previstas, lo que causa que una unidad lista para viajar se encuentre totalmente llena, pero los pasajeros que adquirieron los billetes para ese viaje son más de los que la unidad puede ofrecer, por lo que dicho exceso no podrá viajar. Lo normal es que los pasajeros afectados tienen derecho a recibir una compensación económica, sin embargo, no podrán abordar dicho vuelo, esto porque a pesar de ser una práctica admitida en la legislación de muchos páises, por ejemplo, en el Reglamento 261/2004 de la Unión Europea, estas empresas siempre están obligadas a compensar al pasajero, porque no deja de ser un incumplimiento del contrato, aunque dentro del marco de un régimen especial de responsabilidades.

Como se puede apreciar, esta práctica nace de una estrategia mercantil, la cual presupone que habrá un número de reservas que no se lograrán concretar, por lo que la responsabilidad recae únicamente y exclusivamente en la empresa que lleva a cabo esta práctica, pues será resultado no sólo por un mal cálculo, sino

por la propia presunción de que varios usuarios no llegaran abordar a pesar de haber ya pagado y tramitado su reserva, y aun así, las consecuencias son muy leves para las aerolíneas pero llegan a ser graves para los usuarios, tal como se pudo apreciar en el incidente que se generó en un vuelo de la empresa estadounidense United Airlines, donde un pasajero fue violentamente forzado a dejar su asiento por un caso de sobreventa.

Además de ser una práctica cuestionable, también se tiene que surge únicamente a raíz a la falta de información que tiene el usuario respecto a las reservas, ya que solamente al momento de abordar, es que el pasajero podrá sorprenderse al conocer la negativa situación en que se encuentra, pero antes, no tendrá ni idea que existe más usuarios reservando el vuelo que asientos que permite el avión a abordar.

LA REGULACION DEL OVERBOOKING EN EL PERÚ

La práctica de la sobreventa de pasajes aéreos, como señalamos, está regulada y permitida por distintos países ya que a nivel internacional es una modalidad muy frecuente y de extensiva aplicación, y Perú no siendo la excepción. Se tiene la Ley Aeronáutica Civil de Perú, Ley No. 27261, concretamente en su artículo 125, que permite a las aerolíneas la posibilidad legal de acceder a esta opción comercial, solo estableciendo una compensación para el usuario que se vea afectado, sea con la devolución de su dinero, de una parte, y/o de poder acceder a otro viaje dentro de la misma empresa o en otra a cargo de la empresa responsable. Como señalamos anteriormente, consideramos que no es suficiente esta regulación, pues el daño al pasajero no solo se limita a la pérdida de su vuelo, sino al tiempo e incluso oportunidades perdidas, perjuicios que no se compensas. Además, añadir que esta medida, debido a su levedad, no promueve que dicha conducta sea evitada por parte de las empresas, sino al contrario, la convierte en una medida segura pues las ganancias seguirán siendo mayores a las posibles pérdidas.

No sólo la Ley de Aeronáutica Civil de Perú regula esta conducta a nivel nacional, existe otra normativa legal en nuestro país que también regula la sobreventa de pasajes aéreos, se trata del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley No. 29571, respecto a su legislación aplicable en materia de protección al consumidor, específicamente lo señalado al establecer los derechos de los consumidores en nuestro país y claramente reglamenta las obligaciones de los proveedores, estableciendo en forma general en su Artículo 19: *"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". Del mismo Código, también podemos agregar el contenido del Título V que contiene normas relativas a las responsabilidades civiles y administrativas, junto con los procedimientos sancionadores en materia de protección al consumidor.

En conclusión, tal como lo han reconocido recientemente las propias autoridades nacionales de protección al consumidor, existen dos regulaciones en relación a la sobreventa de pasajes aéreos: la de aeronáutica civil y la de protección al consumidor. La primera señala que la sobreventa de pasajes está permitida pero a cambio se le debe compensar al pasajero, ya sea con alimentación, hospedaje, suma de dinero, entre otros. Por su parte, la regulación de protección al consumidor entiende a la sobreventa de pasajes como un servicio no idóneo y, por lo tanto, puede ser sancionada de diversas formas establecidas por la ley.[1]

Como se puede leer, la norma prevé que el proveedor de los servicios de be responder por la calidad e idoneidad de los servicios ofrecidos, en el caso del overbooking, es acertado señalar que al recurrir a esta práctica, se pierde la idoneidad del servicio de transporte aéreo ofrecido, esto porque además de poder ser considerado un incumplimiento contractual, empaña al servicio al agregar la posibilidad de que el pasajero pueda perder su vuelo y su tiempo. Debido a ello se consideraría como una falta dentro del Código de Protección y Defensa del Consumidor que debe ser sancionada y evitada.

Es por ello, que la presente propuesta, basándose en que el servicio de transporte se hace no idóneo al estar presente la posibilidad del overbooking o sobreventa, es que dirige su objetivo a prohibir directa de forma expresa esta situación, modificando la norma que reconoce su existencia pero que no la prohíbe sino sólo prevé compensación al usuario afectado, es decir, la Ley de Aeronáutica Civil. Con la modificación, además de señalarse de forma concreta y expresa la prohibición a toda aerolínea de no realizar sobreventa de pasajes, se sanciona con la debida suspensión del permiso de la empresa para ejercer dicha labor, manteniendo la compensación a que es merecedora el usuario que se vio afectado en sus intereses. De este modo, esperando que disminuyan y finalmente desaparezcan las situación de sobreventa u overbooking.

---

[1] https://www.barredamoller.com/es/noticia/el-overbooking-en-las-companias-aereas-y-su-regulacion-legal-en-el-peru-bajo-normas-de-proteccion-al-consumidor#:~:text=La%20pr%C3%A1ctica%20de%20la%20sobreventa%20de%20pasajes%20a%C3%A9reos%20o%20tambi%C3%A9n,frecuente%20y%20de%20extensiva%20aplicaci%C3%B3n.

II. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política del Perú es también conocida como la "Carta Magna", es la ley fundamental sobre la que se rige el derecho, la justicia y las normas del país. Asimismo, determina la estructura y organización del Estado peruano. Esta norma se pronuncia sobre el deber estatal de proteger al consumidor en las relaciones comerciales, tal como lo dispone en su 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*".

En leyes, se tiene la Ley Nº 27261, "*Ley de Aeronáutica Civil del Perú*" publicada el 22 de mayo del 2000, norma que tiene por objetivo incentivar el desarrollo de una aviación civil segura en el Perú, en su artículo 125 determina responsabilidad del transportador en caso de "overbooking" o sobreventa de pasajes aéreos.

También se tiene la Ley N° 29571 "El Código de Protección y Defensa del Consumidor", norma que contiene distintas disposiciones en favor de la seguridad y defensa del usuario y consumidor peruano, entre estas, aquellas referente a transporte aéreo, haciendo referencia al término de servicio de transporte nacional, más precisamente en el inciso 66.7, regulando sobre los derechos dl usuario respecto de la contratación de tramos múltiples: *"(...)En caso de que el consumidor adquiera boletos de ida y vuelta o boletos para destinos o tramos múltiples y no hiciera uso de alguno de los tramos, tiene el derecho de utilizar los destinos o tramos siguientes, quedando prohibido que los proveedores dejen sin efecto este derecho(...)"*

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

La presente propuesta legislativa no contradice la Constitución, al contrario, ayuda a garantizar la protección del usuario y consumidor de transporte aéreo, deber que está reconocido en la misma Carta Magna en su artículo 65. También se encuentra acorde de lo señalado en el Título II del Código de Protección y Defensa del Consumidor, específicamente sobre la finalidad de que los consumidores puedan acceder a servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses.

De ese modo busca que se garantice de forma irrestricta, el cumplimento del principio "pro-consumidor" y el principio de corrección de asimetría informativa, pues la situación de sobreventa se origina porque existe una gran asimetría en circunstancias ventajosas y manejo de información entre el consumidor, el cual está en gran desventaja, y la aerolínea, que sin más puede decidir de suspender un vuelo pagado y agendado por consecuencias que sus propias acciones llevaron, lo que se complementa con lo contenido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales ni costo alguno al Tesoro Público, toda vez que se financiará con cargo al presupuesto institucional de los ministerios y organismos involucrados en lo que respecta a la supervisión del cumplimiento de lo establecido por las empresas de transporte aéreo.

Los beneficios de la propuesta normativa son:

- ✓ Contribuye a reducir la asimetría de información y de reforzar la vigencia del principio pro-consumidor, al combatir contra una situación que, a todas luces, es consecuencia de una asimetría enorme de condiciones entre las empresas y el usuario, al ser producida directamente por acciones de la empresa y perjudicar los intereses de los usuarios que realizaron la contratación de forma correcta.

- ✓ Al reforzar el marco normativo vigente sobre los derechos de los usuarios del servicio de transporte, ayudará a desincentivar las conductas abusivas presentes en empresas de transporte aéreo, así como después a distintos proveedores de servicios semejantes.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada dentro de la segunda política, específicamente dentro del objetivos 10 "Reducción de la pobreza"; y también dentro de la tercera política de estado, en sus objetivos 17 "Afirmación de la economía social de mercado" y

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza

Nuestra propuesta legislativa mantiene el objetivo de lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, esto porque, al combatir la práctica del "overbooking", el cual significa no sólo la pérdida de tiempo y dinero, sino que de posibles oportunidades al tener en cuenta que muchos viajes se realizan pro trabajo o estudios, se evitara que las personas puedan perder recursos que formaban su presupuesto, por lo que este proyecto cumple con el compromiso de fomentar el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza.

III. Competitividad del País

17. Afirmación de la economía social de mercado

Al reforzar el marco regulatorio de transporte aéreo, las cuales involucran a los usuarios, y aerolíneas, se renueva el compromiso de sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado, pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, logrando con la protección al usuario garantizar la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego.

18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

El presente proyecto se alinea con el objetivo 18 debido a que garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica al asegurar que las aerolíneas deban brindar un mejor servicio para el consumidor integrando exitosamente al Perú en la economía global.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República