



Lima, 09 de diciembre de 2021

Señora Congresista:

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO

Presidenta

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: **Comentarios al Proyecto de Ley N° 00414/2021-CR, Ley que establece mecanismos de compensación a usuarios y pasajeros de transportes aéreos en caso de incumplimiento de las condiciones de viaje nacional e internacional**

De nuestra consideración:

Previo un muy cordial saludo, en nombre de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA, por sus siglas en inglés), la cual agrupa a 290 líneas aéreas que representan el 82% del tráfico aéreo mundial, entre las que se encuentran las más relevantes que operan al Perú, mediante la presente, muy respetuosamente queremos hacerle llegar nuestra gran preocupación en relación al Proyecto de Ley de la referencia, cuyo dictamen fue aprobado por la Comisión Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ("CODECO") el día 9 de Noviembre del presente.

En ese sentido, consideramos importante que Usted pueda estar al tanto de los diversos impactos negativos que esta normativa podría ocasionar contra la tan necesaria recuperación de la industria aérea, en tiempos en los que este sector viene tratando de enfrentar, con mucha dificultad, la mayor crisis de su historia. En efecto, se calcula que hacia fines del año 2022 las pérdidas económicas de la aviación comercial a nivel mundial superarán los 201 mil millones de dólares.

De esta manera, contrario a lo que estaría impulsando el Proyecto de Ley N° 00414/2021-CR, reconociendo que el sector aéreo es un poderoso catalizador para el crecimiento socioeconómico y que tiene un rol fundamental en la recuperación, la tendencia regulatoria que viene siendo adoptada por distintos países de la región -cuyas industrias aeronáuticas compiten con la nuestra- para incrementar la oferta de vuelos y recuperar el tráfico aéreo perdido en sus respectivas jurisdicciones, es la de reducir los costos de operación y eliminar la sobre regulación que afecta a las aerolíneas, tratando de homogenizar su normativa local con la internacional.

Muy por el contrario a ello, esta propuesta establece responsabilidades y límites de responsabilidad mayores a los avalados en los diversos convenios internacionales sobre aviación comercial de los que el Perú forma parte, como lo son el Convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional (celebrado en el año 1999) y la Decisión 619 de la Comunidad Andina de Naciones ("CAN"), los cuales ya regulan la responsabilidad de los operadores aéreos ante casos de retrasos, cancelaciones o reprogramaciones de vuelos y daños causados a los pasajeros, equipaje o carga en el transporte aéreo.

Conforme a lo expuesto, nos permitimos adjuntar al presente un pequeño anexo -a modo de ayuda memoria- con los principales argumentos por los que consideramos que, de aprobarse la normativa propuesta, será bastante perjudicial para el desarrollo del mercado aéreo peruano, además de, muy posiblemente, afectar el precio de los tiquetes en perjuicio de los pasajeros.

Finalmente, cabe indicar que lamentamos que la CODECO no haya tomado en cuenta nuestro pedido formal para poder explicar nuestra posición como especialistas -ni el de otros gremios- previo al debate acerca de la aprobación de este Proyecto de Ley. Asimismo, que tratándose de proyectos normativos que podrían vulnerar tratados internacionales, entendemos que la discusión sobre su aprobación también debió ser derivada a otras comisiones del Congreso que Usted preside, lo cual tampoco fue cumplido por dicha comisión.

Sin otro particular, agradecemos su atención al presente y aprovechamos la oportunidad para expresarles nuestra más alta estima.

Atentamente,

Martín La Rosa Peron
Gerente General IATA Perú y Bolivia

C.C.: Junta de Portavoces



COMENTARIOS GENERALES AL PROYECTO DE LEY N° 00414/2021-CR

Existen múltiples factores que permiten afirmar que crear un esquema de reconocimiento de daños y perjuicios en favor del pasajero por cuenta de cancelaciones o demoras de un vuelo no es conveniente y pone al Perú en una situación que es única en el mundo. Esto podría, entre otras, tener repercusiones en atracción de inversión y de nuevos operadores que sirvan rutas nacionales o internacionales, generar disminución en atracción de turismo e, incluso, afectar la oferta de tarifas económicas a los pasajeros.

Adicionalmente, esto supone una penalidad para la aerolínea, lo cual no necesariamente mejorará los niveles de demoras y cancelaciones de vuelos en el país, pero sí lo volverá más costoso en términos de operación. Consideramos sustancial que el Congreso de la República base su legislación en prácticas utilizadas en otros países, utilice medidas que tengan en cuenta todos los factores que pueden afectar la operación y no genere condiciones que, en definitiva, pueden poner en riesgo la oferta de servicios más económicos a los usuarios que pretende proteger.

Los siguientes argumentos respaldan esta aseveración:

I. Cómo se regula en otras partes del mundo

- a) Las sanciones no mejoran los niveles de demoras y cancelaciones de vuelos
- **El sistema punitivo europeo no resulta en mayor puntualidad o en menor número de cancelaciones** – las compañías aéreas ya tienen muchos incentivos para operar sus programas según los horarios previstos. La mayoría de las demoras o cancelaciones se deben a circunstancias ajenas al control de la compañía aérea.
 - **Países como Australia no tienen un reglamento de protección al consumidor específico para el sector aéreo.** Sin embargo, los niveles de demoras y cancelaciones en Australia son casi idénticos a los de Europa:

| Industry metrics |  |  |
|----------------------------|---|---|
| Flight on-time performance | 82% | 82% |
| Cancellation rate | 1.6% | 1.3% |

- b) En Latinoamérica, países como **Argentina, Colombia y Chile**, entre otros, han decidido empezar a otorgar compensaciones a los pasajeros desde las **dos o tres horas de demora**, pero no se reconoce una posibilidad de perjuicios al pasajero.
- c) De otra parte, ningún país **en Latinoamérica** reconoce un porcentaje del valor del tiquete por demoras en los vuelos, en la forma en que lo pretende crear este proyecto de ley.
- **La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)**, entidad que reúne a todas las autoridades de aviación civil de la región, emitió a finales de 2020 la Resolución AE6-1 sobre protección de los consumidores de la industria de transporte aéreo, en la que recomienda que los países miembro, siendo Perú uno de ellos, adopte algunos criterios en sus legislaciones internas para que sean aplicables en caso de anticipación, retraso y cancelación de vuelo: *Los transportistas aéreos deberían ofrecer prestaciones asistenciales básicas cuando la anticipación, el retraso o la cancelación de vuelo le sea imputable, tales como comunicaciones, comida, transporte y alojamiento cada vez que sea aplicable.*"



II. Las aerolíneas se ven gravemente afectadas por las demoras y cancelaciones de vuelo

Un retraso, demora o cancelación de un vuelo, además de afectar al pasajero, genera un fuerte perjuicio económico para la aerolínea. De acuerdo con un estudio de Airlines for America¹, por cada minuto de retraso de un vuelo en 2019, la aerolínea debe cubrir un sobrecosto de 74 dólares representados en combustible, mantenimiento, empleados, entre otros.

- a) **En Europa**, por su parte, las compañías aéreas están suficientemente incentivadas para evitar y minimizar los retrasos porque tienen que absorber las consecuencias financieras y el consiguiente daño a la reputación. Los costos de una demora pueden ser más altos que los costos operativos directos de ese vuelo; estimaciones en la UE sugieren que retrasos de 3 horas pueden costar entre 0,5 y 1,5 veces los costos operativos directos de un vuelo.
- b) Mientras que las aerolíneas se ven gravemente afectadas por las demoras y las cancelaciones de vuelo, y aún más si se suman posibles penalidades, las compensaciones no son una prioridad para los pasajeros. Según un estudio encargado por la Comisión Europea, las prioridades de los pasajeros en el caso de la demora o cancelación de su vuelo son (en orden de importancia) son:
 - Información clara, basado en reglas claras (incluidas una lista exhaustiva de las circunstancias en las cuales no hay pago de compensaciones);
 - Asistencia al pasajero durante la demora
 - Transporte al destino
 - **Compensaciones – en último lugar**

III. Necesidad de reconocer otros factores que pueden causar la demora

- a) Existen diferentes factores de las demoras del servicio. Es de suma importancia definir de manera explícita que los diferentes actores de la cadena también pueden ser responsables de estas.
- b) Si el Estado y/o el legislador busca mejorar la calidad del servicio y proteger al usuario, debe incluir disposiciones que ayuden a incentivar la prestación de un servicio eficiente, es decir, que cuando las demoras son causadas por causas externas no imputables a las líneas aéreas, pero si a otros actores, el pasajero tenga derecho a ser indemnizado con la misma compensación por la entidad que generó dicho retraso. (Ejemplo: Explotadores aeroportuarios, servicios de control aéreo, policía, los prestadores de servicios de extinción de incendios, empresas de catering, entre otros)

IV. Carácter discriminatorio de la norma

- a) No existe otro medio de transporte que sea penalizado de esta manera por posibles demoras en sus servicios. En efecto, ni el servicio de transporte público terrestre, ni el marítimo ni el transporte urbano cuenta con regulaciones que impongan sanciones de este carácter.
- b) No hay razón para regular de manera más rigurosa a un sector de la economía que presta un servicio público esencial, similar al que prestan otros medios de transporte a los cuales no se decide regular de manera tan gravosa.

V. Posibles sobrecostos

- a) Se considera que la sobre regulación impone altos costos innecesarios a la industria y al pasajero. Lo que pretenden entonces, es garantizar la libertad en la competencia entre los participantes de la industria que es altamente competitiva, permitiendo que los mismos se centren en la atención al pasajero y a ser efectivos en la atención de las necesidades y expectativas.
- b) Regular a través de sanciones a las aerolíneas por las demoras y cancelaciones de vuelos, puede implicar mayores costos que se suman los altos sobrecostos de operación en Perú.
- c) Los costos adicionales para las aerolíneas pueden tener un impacto en el precio y oferta de tiquetes en tarifas económicas a los consumidores, pues deben cubrir mayores costos para operar en Perú.
- d) El costo del transporte aéreo es altamente sensible a factores que inciden en forma directa en la formación de los precios. Entre estos se incluyen a los costos de operación, impuestos que inciden en

¹ <https://www.airlines.org/dataset/per-minute-cost-of-delays-to-u-s-airlines/#>



la prestación del servicio, nivel de ocupación, tiempo hasta la prestación del servicio, condiciones aplicables al servicio comercializado (por ejemplo, si un pasaje es reembolsable, etcétera). Las líneas aéreas cuentan con modelos especiales para poder ofrecer tarifas más bajas, pero condicionadas a ciertos parámetros, como, por ejemplo, que la misma no pueda ser reembolsable en caso de cambio de planes por parte del pasajero, o en caso de indemnizaciones especiales o cancelaciones o demoras de vuelos.

VI. Contrato de Transporte

- a) El contrato de transporte no está configurado en ninguna parte del mundo con una condición referente al motivo por el cual va a viajar cada pasajero. Esto quiere decir que el motivo por el cual el pasajero viaja y las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato de transporte se encuentran desvinculadas y sin relación alguna a la compraventa del tiquete aéreo.
- b) Por este motivo, no es conveniente ni mucho menos justo responsabilizar a las aerolíneas por las posibles pérdidas que un pasajero puede sufrir como consecuencia de una demora o una cancelación de un vuelo, más si se tiene en cuenta que dichos sucesos pueden estar por fuera del control de la aerolínea, como en el caso de que la culpa sea de un tercero, razones meteorológicas, entre otras.
- c) Asimismo, las aerolíneas también sufren pérdidas cuando un pasajero decide no volar, pues un asiento es un bien perecedero que, si vuela desocupado, se pierde la oportunidad de maximizar los beneficios. En ese sentido, y con base en que el contrato de transporte es un acuerdo de voluntades bilateral (es decir, que comporta obligaciones para las dos partes), no se entiende porque se va a responsabilizar de manera más gravosa a una de las partes del contrato, como es la aerolínea en el caso que cancele o se demore el viaje, y no al pasajero cuando decida no viajar.