



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 138-2018/DPC-INDECOPI**



A : **Ivo Gagliuffi Piercechi**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Wendy Ledesma Orbeago**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

**José Carlos Vela Vergara**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 2948/2017-CR, "Ley que mejora la protección del usuario del servicio de transporte"

REFERENCIA : Oficio N° 1224-2017-2018-CODECO/CR

FECHA : 23 de octubre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el Oficio de la referencia, el señor Miguel Antonio Castro Grandez, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2948/2017-CR, "Ley que mejora la protección del usuario del servicio de transporte" (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. En ese sentido, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y a la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte, emitir un informe técnico conjunto al respecto.

**I. ANALISIS**

**a) Sobre las competencias del Indecopi:**

3. La Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) prevé que el régimen económico de nuestro país es el de Economía Social de Mercado; además, establece que en base a este régimen "la iniciativa privada es libre"<sup>1</sup>, razón por la cual, es deber del Estado Peruano "facilitar y vigilar la libre competencia"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú  
Artículo 58.- Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú



4. En ese marco, y atendiendo a que los procesos competitivos entre privados pueden repercutir negativamente en los destinatarios finales de los bienes o servicios que aquellos brindan en el mercado, la Constitución prevé la defensa del interés de los consumidores y usuarios por parte del Estado, garantizando el derecho a la información sobre dichos bienes y servicios, velando de manera particular por su salud y seguridad.
5. Sobre la base de lo indicado, la protección del consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite proteger al sujeto vulnerable en una relación de consumo frente a aquellas situaciones en las que, a causa de las condiciones normales de competencia, pueda resultar afectado.
6. El artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece que, en el marco de una economía social de mercado, es deber del Estado defender el interés de los consumidores y usuarios, debiendo garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado, así como su salud y seguridad<sup>3</sup>. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Código no sólo establece las normas de protección de los consumidores, sino que también define la competencia del Indecopi como órgano del Estado a cargo de la protección de sus derechos.
7. Dentro de dicho marco legal, el artículo 2° 1 literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda al Indecopi la misión de 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.
8. En concordancia con ello, el artículo 105° del Código<sup>4</sup> dispone que el Indecopi es la autoridad competente para conocer las infracciones en materia de protección al consumidor, la cual sólo puede ser negada cuando haya sido asignada a otro organismo por una norma expresa con rango de ley.

**b) Sobre el Proyecto de Ley y su exposición de motivos:**

**Artículo 61.- Libre competencia**

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares.

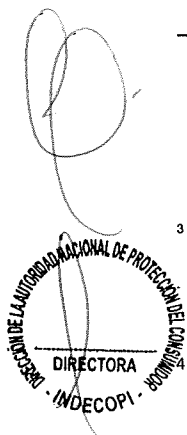
<sup>3</sup> Constitución Política del Perú.

**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.

**Ley 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor.**

**Artículo 105°.- Autoridad Competente.**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. (...)



9. Tal como se advierte en el cuadro 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 66 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), incorporando: (i) la prohibición de requerir la presencia física del beneficiario del pasaje endosado o transferido; (ii) el derecho de los usuarios a cambiar el destino del servicio; (iii) en caso de tramos múltiples, el derecho a usar todos los tramos, aun cuando no se haya hecho uso del primero; y, (iv) el derecho a una compensación o indemnización inmediata a causa de la sobreventa de pasajes.
10. Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley, las modificaciones del artículo 66 del Código tienen por objeto armonizar las disposiciones del mismo con las normas del Código Civil, así como garantizar el irrestricto cumplimiento de los principios Pro Consumidor, Buena Fe y Corrección de la Asimetría Informativa, establecidos en el Título Preliminar del Código.

**Cuadro N° 1**

Texto Vigente del Código	Proyecto de Ley N° 2948-2017/CR <sup>1/</sup>
<p><b>Artículo 66.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados</b></p> <p>(...)</p> <p><b>66.7</b> Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del nuevo boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión. En caso que el consumidor adquiera boletos de ida y vuelta o boletos para destinos múltiples y no hiciera uso de alguno de los tramos, tiene el derecho de utilizar los destinos o tramos siguientes, quedando prohibido que los proveedores dejen sin efecto este derecho, salvo que el consumidor cuente con otra reserva o boleto para la misma ruta entre las fechas comprendidas en el boleto cuyo tramo se desea preservar.</p>	<p><b>Artículo 66.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados</b></p> <p>(...)</p> <p>66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad <b>tienen derecho a:</b></p> <p>a) Endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado, <b>sin requerir la presencia física del beneficiado.</b></p> <p>b) Postergar la realización del servicio o <b>cambiar el destino del servicio adquirido.</b></p> <p><b>En el endoso, transferencia, postergación o cambio de destino del servicio adquirido, el consumidor titular del boleto debe comunicar de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista en cada prestación del servicio.</b></p> <p><b>En caso de cambio de destino o postergación del servicio, el consumidor podrá a su elección: solicitar la nota de crédito a su favor, el mismo que debe entregarse en el plazo de 24 horas desde su solicitud o imputar el costo del servicio postergado o cambiado, como parte de pago del servicio correspondiente a la nueva fecha o destino.</b></p>



Texto Vigente del Código	Proyecto de Ley N° 2948-2017/CR <sup>1/</sup>
	<p>Tanto para cambio de destino, postergación, como para endoso el consumidor asumirá los gastos relacionados con la emisión del nuevo boleto, los que no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión.</p> <p>c) Tener a su disposición, tanto en la zona de abordaje y desembarque, los canales de reclamo o queja establecidos por el proveedor, así como el acceso y utilización efectiva del Libro de Reclamaciones del proveedor.</p>

c) **Sobre las modificaciones propuestas:**

i. ***La prohibición de requerir la presencia física del beneficiario del pasaje endosado o transferido.***

11. Tal como se advierte del cuadro precedente, la versión actual del Código establece el derecho de los usuarios del servicio de transporte nacional de cualquier modalidad, a endosar o transferir la titularidad del mismo a favor de otro consumidor plenamente identificado, sin precisar el mecanismo a emplearse para lograr la referida identificación.

12. Así, de una revisión del artículo 66.7° del Código, se advierte que, la elección del mecanismo que le permita al proveedor cumplir con la identificación plena del beneficiario se realiza de forma discrecional. En este supuesto, el proveedor del servicio de transporte podría, por ejemplo, solicitar la presencia física del beneficiario del servicio endosado o transferido, así como cualquier otro requisito que le permita validar su identidad.

13. Frente a ello, la propuesta normativa precisa que, el ejercicio del derecho a transferir el servicio no puede estar condicionado a la presencia física del beneficiario, incluso cuando este requerimiento permita validar la identidad del nuevo usuario de transporte. De este modo, de aprobarse la propuesta normativa, el proveedor tendrá que sustituir este mecanismo de validación, por otro que cumpla con el mismo propósito pero que resulte más accesible al consumidor (por ejemplo, el uso de medios virtuales).

14. Al respecto, nos encontramos de acuerdo con la modificación propuesta en este extremo, en tanto consideramos que la precisión realizada en el Proyecto de Ley limita la discrecionalidad del proveedor evitando la exigencia de requisitos que impidan o dificulten el ejercicio del derecho a endosar o transferir el servicio de transporte,



reconocido por el Código en beneficio de todos los usuarios del servicio de transporte nacional.

**ii. El derecho de los usuarios a cambiar el destino del servicio.**

15. El literal b) de la propuesta legislativa, incorpora la posibilidad de cambiar de destino y propone el siguiente texto:

*"Artículo 66.- Garantía de protección a los usuarios de servicios públicos regulados.*

*(...)*

*66.7 Los consumidores del servicio de transporte nacional en cualquier modalidad tienen derecho a:*

*(...)*

- b) Postergar la realización del servicio o cambiar el destino del servicio adquirido.*

*En el endoso, transferencia, postergación o cambio de destino del servicio adquirido el consumidor titular del boleto debe comunicar de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor de veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista en cada prestación del servicio.*

*En caso de cambio de destino o postergación del servicio, el consumidor podrá a su elección: solicitar la nota de crédito a su favor, el mismo que debe entregarse en el plazo de 24 horas desde su solicitud, o imputar el costo del servicio postergado o cambiado, como parte de pago del servicio correspondiente a la nueva fecha o destino.*

*Tanto para cambio de destino, postergación, como para endoso el consumidor asumirá los gastos relacionados con la emisión del nuevo boleto, los que no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión.*

*(...)"*

16. Tal como se encuentra regulado el derecho a la postergación, se entiende que este puede ser ejercido antes de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio de transporte; es decir, el servicio debe encontrarse pendiente de ser brindado. Una vez que el servicio haya sido brindado por la empresa de transportes, más allá de si el consumidor hizo uso del mismo o no, dejaríamos de encontrarnos en un supuesto que permita la postergación.
17. La propuesta legislativa no solo reconoce la postergación de la fecha de prestación del servicio de transporte, la cual, como hemos mencionado, ya estaba contemplada en la legislación vigente, sino que plantea incorporar la posibilidad de cambiar el destino del servicio de transporte adquirido, derecho que podrá ejercerse si el pasaje es utilizado como parte del pago del nuevo servicio solicitado.
18. De una revisión de las implicancias de la norma consideramos que la propuesta podría tener un impacto favorable para los consumidores, ya que permitirá ampliar las opciones de los consumidores, quienes podrán (i) solicitar que se expida una nota de crédito a su favor; o, (ii) imputar el costo del servicio cambiado o postergado como parte de pago del nuevo servicio a contratar; sin embargo, creemos que no se han contemplado todas las posibilidades que podrían generarse a raíz de la implementación de esta propuesta.



19. Así, de la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley y de la fórmula legal propuesta, no se evidencia que, expresamente, se haga mención a que la nueva fecha o el nuevo destino solicitado podrían tener un nuevo costo, el cual podría ser más elevado, lo que implicaría que el consumidor asuma el pago de un saldo, pues si bien se indica que se podría tomar como parte del pago, ello no necesariamente explica que, muchas veces, los costos de pasajes para un mismo destino tienen diferentes precios.
20. Asimismo, tampoco se contempla la posibilidad de que el costo del nuevo destino sea menor, lo que implicaría la existencia de un saldo a favor del consumidor, el cual podría ser reembolsado o se debería emitir una orden de pago en favor del usuario. Así, conforme se desprende de lo expuesto, estos supuestos no contemplados, podrían generar que el consumidor vea afectadas sus legítimas expectativas generadas en razón a los derechos que se pretenden reconocer.
21. Adicionalmente, es menester recordar que el Código contiene las normas mínimas de protección y, establecer las formas de uso por las que el pasajero debería optar (solicitar una nota de crédito o imputar el costo del pasaje a otro servicio), en caso desee postergar su pasaje, resultarían restrictivas, razón por la cual debería precisarse que estos supuestos no son taxativos.
22. En ese sentido, observamos la modificación propuesta, toda vez que no se han considerado todos los supuestos que hagan viable su incorporación en la legislación de protección del consumidor.

**iii. De la disposición de canales de reclamo y acceso al Libro de Reclamaciones en zona de abordaje y desembarque.**

23. Del proyecto de ley se advierte que, el legislador ha creído conveniente proponer que los proveedores del servicio de transporte implemente canales de reclamo o queja en las zonas de abordaje y desembarque, así como dar acceso al Libro de Reclamaciones; justificando sus propuestas en que el Libro de Reclamaciones, únicamente, se encuentra en los *counters* del proveedor.
24. Al respecto, debemos precisar que conforme a lo establecido en el numeral 6 del Artículo V del Título Preliminar del Código, las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo constituyen normas de mínima protección a los consumidores, lo que no impide que, a nivel de la normativa sectorial, se pueda dispensar un nivel de protección mayor.
25. Así, el Código prescribe el derecho de los consumidores a presentar sus reclamos y que estos sean atendidos de forma oportuna en el plazo de treinta (30) días calendarios, sin ningún condicionamiento; asimismo, se establece la obligación de los establecimientos comerciales -sin excepción- de contar con un libro de reclamaciones físico o virtual, y a entregárselo al consumidor que lo solicite, además de precisar que mediante reglamento se establecerían las condiciones y supuestos de cumplimiento de la obligación.
26. En función a ello, el artículo 2-A del Decreto Supremo N° 011-2011-PCM, Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PCM (en adelante, el Reglamento), establece que los proveedores del servicio de transporte terrestre deberán habilitar un



- número telefónico y cualquier otro medio que permita el ingreso y registro de reclamos y quejas a distancia, además de implementar el Libro de Reclamaciones en sus establecimientos abiertos al público.
27. Asimismo, en el último párrafo del mismo dispositivo legal, se establece que las empresas de transporte aéreo tienen la obligación de implementar el Libro de Reclamaciones físico o virtual en las áreas previas al embarque y posteriores al desembarque, además de contar con este instrumento en sus establecimientos comerciales y la posibilidad de implementar otros medios de ingreso de registro de quejas o reclamos a distancia.
  28. En atención a lo expuesto, no consideramos que la propuesta genere mayores beneficios a los consumidores en tanto los proveedores ya cuentan con la obligación de tener Libros de reclamaciones y medios alternativos (números telefónicos o página web) tanto antes de que los pasajeros aborden los vehículos o aeronaves, como con posterioridad al desembarque.
  29. Así, por el contrario, generar una obligación adicional como la indicada implicaría que el proveedor asuma un gasto innecesario en tanto la necesidad alegada ya se encuentra cubierta con los canales de atención y el Libro de Reclamaciones implementados en las diversas plataformas y lugares, cual permite que el consumidor pueda presentar su reclamo en diferentes etapas de la prestación del servicio.
  30. Sin perjuicio de lo indicado, debemos mencionar que el Código contiene las normas mínimas de protección, por ello, aun cuando no se establezca, expresamente, el lugar en el que los proveedores deben colocar el Libro de Reclamaciones o sus canales de reclamos y quejas, ello no quiere decir que no cuenten con dicha obligación, máxime si el Reglamento ya especificó los lugares en los que las empresas de transporte deben implementar el Libro de Reclamaciones.
  31. En ese sentido, no consideramos necesaria la precisión propuesta por el Proyecto de Ley, en tanto la legislación vigente ya contempla la obligación de contar con canales de reclamos y quejas, y Libro de Reclamaciones en lugares que permiten insertar el reclamo con anterioridad y posterioridad a la prestación efectiva del servicio.

## II. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, el Proyecto de Ley N° 2948/2017-CR "Ley que mejora la protección del usuario del servicio de transporte", resultaría viable en un extremo, de acuerdo a las siguientes conclusiones:

- (i) Respecto a la prohibición de requerir la presencia física del beneficiario del pasaje endosado o transferido, nos encontramos de acuerdo con la modificación, en tanto consideramos que la precisión realizada en el Proyecto de Ley limita la discrecionalidad del proveedor evitando la exigencia de requisitos que impidan o dificulten el ejercicio del derecho a endosar o transferir el servicio de transporte, reconocido por el Código.
- (ii) Con relación al derecho de los usuarios a cambiar el destino del servicio, observamos la modificación propuesta, toda vez que no se han considerado todos los supuestos que hagan viable su incorporación en la legislación de protección del consumidor.

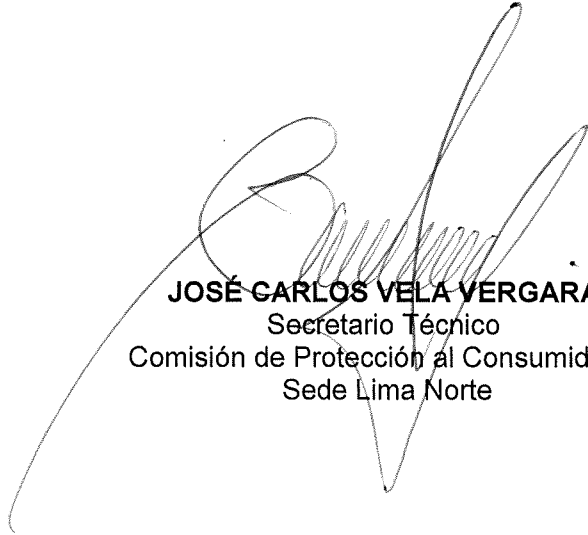


- (iii) Finalmente, con relación a la disposición de canales de reclamo o queja en las zonas de abordaje y desembarque, y el acceso al Libro de Reclamaciones, consideramos que la propuesta no resulta necesaria, en tanto la misma no generaría mayor impacto en la protección de los consumidores.

Atentamente.



**WENDY LEDESMA ORBEGOZO**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de  
Protección del Consumidor



**JOSÉ CARLOS VELA VERGARA**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor –  
Sede Lima Norte

WLO/jsz