



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 344/2020

Firmado digitalmente por:
LEDESMA
Marianela FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 17:28:19-0500



PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00013-2019-PI/TC

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 15/08/2020 00:49:34-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 17:28:19-0500

Del 23 de junio de 2020

Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

MÁS DE 5 000 CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/08/2020 16:31:16-0500

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30046

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/08/2020 18:33:18-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 17:57:17-0500

Firmado digitalmente por:
RAMOS NUNEZ Carlos
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 16:47:04-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples
2

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	3
A. Petitorio	3
B. Debate Constitucional	3
II. FUNDAMENTOS	6
1. Norma sujeta a control constitucional	6
2. Análisis de constitucionalidad	8
III. FALLO	10



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de junio de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio

El 19 de junio de 2019, más de cinco mil ciudadanos, representados por don Alberto López Bustillo, interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley 30046, Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples, alegando la vulneración de los derechos a la libre competencia, del consumidor, a la libertad de empresa y comercio, y a la libertad de contratar; así como el principio de competencia y seguridad jurídica.

B. Debate Constitucional

DEMANDA

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- Los demandantes sostienen que la Ley 30046, denominada “Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples”, que modifica el numeral 66.7 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, afecta el modelo económico de nuestra Constitución, de manera general, y diversos derechos fundamentales, de forma particular.
- Así, refieren que vulnera el régimen económico peruano, establecido en el artículo 58 de la Constitución, pues representa una actividad legislativa no acorde con el rol subsidiario del Estado (subsidiariedad horizontal), que le exige reducir su intervención a lo esencial y necesario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

4

- Alegan, además, que la ley cuestionada contraviene los artículos 59, 61, 62 y 65 de la Constitución, pues vulnera los siguientes derechos fundamentales:

- A la libertad de empresa y comercio, pues el Congreso está planificando qué características deben contener los servicios de vuelos nacionales, afectando la libre determinación de las aerolíneas sobre su modelo de negocio.
- A la libre competencia, en tanto que, al violar el rol subsidiario del Estado, limita y distorsiona la competencia entre los proveedores del servicio de transporte aéreo nacional.
- A la libertad de contratar, en la medida que no permite a las partes decidir libremente qué condiciones desean que contenga el servicio (fecha, posibilidad de postergación transferibilidad, etc.); siendo un efecto derivado la estandarización de los servicios de transporte aéreo nacional.
- Del consumidor, ya que al impedir que los usuarios decidan libre e informadamente las características que más le interesan del servicio de transporte aéreo nacional, un grupo de ellos deberá pagar por características que no van a utilizar (cláusulas impuestas), y otro grupo no podrá adquirir tickets de vuelo, en tanto dichas características adicionales impondrán a las aerolíneas costos que no permitirán ofertar vuelos de precios más bajos.

- Por otro lado, afirman que se transgrede el principio de competencia y seguridad jurídica, al priorizarse el control *ex ante* (prohibición de fijar determinadas condiciones en los vuelos nacionales) a un control *ex post* (identificación de un aprovechamiento indebido de la relación de asimetría informativa entre la aerolínea y el usuario), respecto de un servicio del cual no se ha demostrado que exista un problema tal que amerite la imposición de cláusulas.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La contestación de la demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- El Congreso de la República aduce que la norma cuestionada no sustituye íntegramente el numeral 66.7 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que ya contenía reglas sobre el endoso o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

5

transferencia y postergación del servicio de transporte nacional, sino que adiciona una regla sobre este servicio en tramos múltiples, por lo que corresponde analizar la constitucionalidad de esta última, debiendo declararse improcedente el cuestionamiento a las reglas contenidas en la versión original del código —que no fueron modificadas por la Ley 30046—, por haber operado el plazo de prescripción.

- Con relación a los vicios de inconstitucionalidad alegados, sostiene que el transporte aéreo es considerado como un servicio público sujeto a regulación, por lo que se encuentra legitimado un mayor nivel de intensidad de intervención estatal, materializado en normas que inciden directamente en las libertades económicas de las empresas encargadas de ofrecer dicho tipo de servicio en el mercado.

- Asimismo, de manera particular respecto de los derechos a los que se ha hecho referencia, señala lo siguiente:

- No vulnera los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia, pues la norma cuestionada no anula la libertad de las aerolíneas para determinar los precios de los pasajes, ya que no impone una tarifa específica ni fija márgenes mínimos ni máximos. Tampoco las obliga a ofrecer boletos de ida y vuelta, o boletos para tramos múltiples, dado que pueden ofertar boletos por destinos específicos. Refiere que, si bien la medida legislativa incide en la libertad de las empresas de determinar las condiciones de sus ofertas comerciales, al prohibir materialmente que se ofrezcan los boletos en paquete, esta cumple con el test de proporcionalidad y es, por tanto, constitucional.

- No vulnera el derecho a la libertad de comercio, pues no prohíbe que las empresas ofrezcan y comercialicen pasajes aéreos, ni tampoco impide la venta de pasajes por paquetes.

- Si bien la norma cuestionada incide en el derecho a la libertad de contratar, pues no se puede establecer determinado tipo de cláusulas en el contrato, como la condición para la adquisición de los pasajes por paquete referida al uso del boleto de ida o de todos los tramos anteriores para hacer uso de los siguientes, esta intervención es también proporcional.

- No se vulnera el derecho del consumidor, puesto que los usuarios del servicio de transporte nacional podrán seguir eligiendo en función a criterios como precio, calidad y la propia condición de la oferta, ya que algunas empresas pueden decidir ofrecer boletos de ida y vuelta,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

6

o solo boletos por un único tramo. Sin perjuicio de ello, añade que los derechos de los consumidores no se agotan en el acceso a información sobre los bienes o servicios que se ofrecen en el mercado, sino que también le corresponde al Estado prohibir el establecimiento de cláusulas abusivas, más aún si se trata de la prestación de servicios públicos.

- Añade que no contraviene el principio de seguridad jurídica, puesto que el legislador no está impedido de innovar el ordenamiento a través de la modificación o incorporación de reglas y porque no existe norma constitucional que privilegie el control posterior sobre la regulación (control *ex ante*). Finalmente, sostiene que no puede invocarse el principio de competencia para impedir al legislador modificar las competencias del Indecopi.

II. FUNDAMENTOS

1. Norma sujeta a control constitucional

1. La presente demanda de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo único de la Ley 30046, Ley que protege al usuario del Servicio de Transporte en Tramos Múltiples, que modifica el párrafo 66.7 del artículo 66 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.
2. El Congreso de la República solicita que se declare improcedente el cuestionamiento referido a las reglas sobre el endoso o transferencia y postergación del servicio de transporte nacional, pues estas ya se encontraban en la versión original del referido párrafo 66.7 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, y no fueron impugnadas en su oportunidad.
3. A efectos de delimitar adecuadamente la disposición legal que será materia de control constitucional, corresponde a este Tribunal revisar el mencionado párrafo 66.7 del Código de Protección y Defensa del Consumidor en sus versiones original y modificada:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

7

4.

Versión original	Versión modificada
<p>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.</p>	<p>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. <i>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, salvo que el consumidor cuente con otra reserva o boleto para la misma ruta entre las fechas comprendidas en el boleto cuyo tramo desea preservar.</i></p>

4. Como se aprecia en este cuadro, el artículo único de la Ley 30046 no modifica integralmente el párrafo 66.7 del artículo 66 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Lo que hace es incorporar una oración final, referida al usuario del servicio de transporte nacional que adquirió boletos de ida y vuelta o boletos para tramos múltiples, como en efecto se precisa en el propio título de la ley.
5. En tal sentido, considerando que las reglas sobre el endoso o transferencia y postergación del servicio de transporte nacional se encontraban en la versión original del Código de Protección y Defensa del Consumidor, y que este fue publicado el 2 de setiembre de 2010, ha operado el plazo prescriptorio establecido en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde declarar la improcedencia de este extremo de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

8

6. Por tanto, la norma sujeta a control constitucional por parte de este Tribunal será únicamente aquella contenida en la última oración del párrafo 66.7 del mencionado código, incorporada por el artículo único de la Ley 30046.

2. Análisis de constitucionalidad

7. La demanda alega que el dispositivo legal cuestionado vulnera el régimen constitucional económico, al ser una regulación que no corresponde al rol subsidiario del Estado en la economía, pues hace frente a un problema en el mercado del servicio de transporte aéreo nacional cuya existencia no fue probada por el legislador.

8. El régimen constitucional económico es definido por el Título III de la Constitución, Régimen Económico —particularmente, por su Capítulo I, Principios Generales. El artículo 58, que inicia este Capítulo y Título, dice:

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado [énfasis agregado].

9. La libertad económica es, pues, el principio fundamental del régimen constitucional económico peruano. Ella permite que los agentes económicos dispongan como deseen de los recursos productivos de su propiedad, incluyendo la posibilidad de intercambiarlos al precio y en las condiciones que su contraparte en el mercado acepte.

10. El carácter subsidiario de la intervención estatal puede darse a través del desarrollo de actividad empresarial, cumpliendo los requisitos establecidos por el artículo 61, o del establecimiento de condiciones contractuales específicas, de protección al consumidor o al usuario, a la luz de lo señalado por el artículo 65.

11. En la sentencia emitida en el Expediente 0008-2003-AI/TC, este Tribunal ha subrayado el carácter excepcional de la regulación económica y su necesidad de ser justificada. Ella señala lo siguiente:

Su intervención, en lo que al funcionamiento de regular el mercado se refiere, debe configurarse como excepcional. Y es que toda regulación estatal debe justificarse [énfasis agregado].

12. No toda regulación económica —o intervención estatal en el mercado— es, pues, inconstitucional; sin embargo, para no serlo, debe estar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

9

debidamente justificada, con base en los criterios indicados por el artículo 65 de la Constitución. Este dispositivo dice lo siguiente:

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 [*énfasis agregado*].

13. La intervención estatal en el mercado se justifica constitucionalmente si se relaciona a que se ponga a disposición de los consumidores y usuarios la información debida respecto de los bienes y servicios que ofrecen las empresas —especialmente, respecto a las implicancias que tienen para su salud y seguridad.
14. La parte demandante ha sostenido que, antes de la promulgación de la norma impugnada, las aerolíneas ofrecían pasajes de tramos múltiples en los que el no uso de los iniciales no impedía el uso de los finales. Lo que ocurría es que ello era ofrecido a un precio mayor. Quien no tenía esa posibilidad era porque no pagaba por ella.
15. El informe económico-legal que adjunta esta parte acredita, asimismo, que aún subsiste la potestad de las aerolíneas de ofrecer modelos multitarifa sustentados en beneficios diferenciados. Lo que ocurre es que esos beneficios ya no pueden incluir determinados componentes.
16. Ahora bien, así como los bienes tienen partes integrantes y accesorias, los servicios tienen también componentes esenciales y accesorios. En el contrato de transporte aéreo, por ejemplo, componentes accesorios son el poder llevar o no maletas, el poder recibir o no algún alimento, etcétera; pero, lo esencial es poder viajar.
17. A criterio de este Tribunal Constitucional, la cuestión a dilucidar es si un componente esencial del contrato de transporte —la posibilidad de utilizar el servicio para los tramos posteriores sin haber utilizado los iniciales— puede ser regulado en “letra chica”, en las características que corresponden a los diversos precios.
18. Para evaluarse ello, debe tenerse presente, además, que el contrato de transporte aéreo es uno de adhesión. Esta modalidad de contratación es propia de la contratación masiva. En ella, una de las partes determina el contenido del contrato y la otra se adhiere o no a él. No puede efectuarse una negociación detallada de las diferentes cláusulas.
19. En opinión de este Tribunal Constitucional, desde que el artículo 65 de la Constitución “garantiza *el derecho a la información* sobre los bienes y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

10

servicios”, no corresponde que los diferentes precios de los pasajes aéreos incluyan disposiciones diferenciadas sobre sus componentes esenciales.

20. Cuando dicha norma requiere que la información sobre las características de un servicio sea presentado por las empresas, debe entenderse que tal presentación debe ser *clara y simple*. En los contratos de adhesión, la diferenciación de los precios —a la que es muy probable que se le preste poca atención— no puede afectar sus componentes esenciales.
21. Los modelos multitarifa pueden sustentarse, como ocurre ahora, en beneficios diferenciados de componentes accesorios del contrato (entre otros, la posibilidad y el número de maletas a despacharse en la bodega del avión o la posibilidad de postular a un *up-grade* de cabina para los pasajeros frecuentes), pero no de sus componentes esenciales.
22. La norma impugnada tiene, pues, asidero en lo dispuesto por el artículo 65 de la Constitución. Esta norma está ubicada dentro del Capítulo I, Principios Generales, del Título III, Régimen Económico, de la Constitución. Por tanto, no puede afirmarse que ella vulnera el régimen constitucional económico.
23. La norma impugnada limita, efectivamente, el derecho a la libertad de contratación y el derecho a la libre empresa. Sin embargo, esta limitación tiene asidero en lo dispuesto por el artículo 65 de la Constitución. Por tanto, en una perspectiva integral de la Constitución, ella resulta constitucional.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que cuestiona la primera oración del numeral 66.7 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, modificado por el artículo único de la Ley 30046, referido al endoso o postergación de los boletos correspondientes al servicio de transporte nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

11

2. Declarar **INFUNDADA** en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0013-2019-PI/TC

Caso de la Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 15/08/2020 00:49:34-0500

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que cuestiona la primera oración del numeral 66.7 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, e **INFUNDADA** en lo demás que contiene, pues la regulación cuestionada optimiza lo prescrito en el artículo 65 de la Constitución y no es desproporcionada.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/08/2020 18:28:12 -0500