

Opinión

Código del Consumidor y transporte fluvial en Loreto, San Martín y Ucayali. Análisis a dos años de su vigencia

[Consumer's Code and river transportation in Loreto, San Martin and Ucayali.
Analysis after two years of being in force]

José Enrique Reátegui-Ríos

Coordinador Enlace Regional Amazonía Pro-Integridad en ARD Inc.

*e-mail: jreategui1977@hotmail.com

Resumen

El transporte fluvial es una de las principales modalidades de transporte empleada en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali. El principal problema que afecta al sector es el elevado nivel de informalidad que perjudica a sus usuarios, la mayoría de los cuales se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza. El Indecopi ha desarrollado acciones concretas con la finalidad de lograr una protección y una efectiva defensa de los derechos del consumidor, para lo cual, articula esfuerzos con otras instituciones para garantizar un servicio de transporte fluvial de calidad y seguro. El presente artículo presenta brevemente algunos datos sobre la prestación del servicio de transporte fluvial en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali, la intervención del INDECOPI y algunas reflexiones respecto al rol que compete al Estado en este sector.

Palabras clave: Transporte fluvial, Loreto, San Martín, Ucayali, consumidor.

Abstract

The river transportation is a major way of transport used in the departments of Loreto, San Martin and Ucayali. The main problem facing the sector is the informality's level that harms their users, most of whom are in poverty or extreme poverty. Indecopi has developed concrete measures in order to protection and defense of consumer's rights, for which, it coordinates efforts with other institutions to ensure river transportation's service quality and secure. This article briefly presents some data about river transportation service in the departments of Loreto, San Martin and Ucayali, and INDECOPI intervention and some reflections of the Government on this sector.

Key words: *River transportation, Loreto, San Martin, Ucayali, consumer.*

Recibido: 05 octubre 2013

Aceptado: 20 noviembre 2013

Este artículo puede ser citado como: JE Reátegui-Ríos. 2013. Código del Consumidor y transporte fluvial en Loreto, San Martín y Ucayali. Análisis a dos años de su vigencia. **Cienc amaz (Iquitos)** 3(2), 125-130.

INTRODUCCIÓN

El transporte fluvial es una de las principales modalidades de transporte empleada en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali. Ello debido a la alta dispersión poblacional existente en la Amazonía (producto de lo accidentado de la geografía) y la débil conectividad terrestre y aérea intrarregional e interregional. Uno de los principales problemas que afectan al sector es el elevado nivel de informalidad existente, el mismo que se traduce en una serie de dificultades que afectan a los viajeros residentes (la mayoría de los cuales se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza), y, también, a los turistas.

El Estado peruano, a través del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), ha venido desarrollando acciones concretas orientadas a la defensa de los derechos de los usuarios del servicio de transporte fluvial. En efecto, el Indecopi, a través de sus Oficinas regionales en Loreto, San Martín y Ucayali, tramita casos a partir de pedidos de intervención de la ciudadanía (reclamos o denuncias de parte) o de oficio, los cuales están referidos fundamentalmente al suministro de información oportuna y suficiente por parte del proveedor; idoneidad en la provisión del servicio y la introducción de riesgos injustificados. El objetivo de estas intervenciones es brindar una protección y una efectiva defensa de los derechos del consumidor, articulando esfuerzos con otras instituciones para garantizar un servicio de transporte fluvial de calidad y seguro.

El presente artículo analiza este problema a partir de los procedimientos tramitados ante el Indecopi durante el período 2010 – 2012 (es decir, desde la vigencia del Código, esto es del 02 de octubre de 2010 al 01 de octubre de 2012) y en especial los relacionados a los servicios brindados en los principales puertos de la Amazonía norte: Iquitos, Pucallpa y Yurimaguas. En particular, se busca responder a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los principales problemas que se enfrenta en la provisión del servicio de transporte fluvial en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali? ¿Cuáles son las infracciones más denunciadas ante el Indecopi? ¿Qué acciones

ha venido desarrollando el Indecopi para contribuir a la mejora del servicio? ¿Qué innovaciones ha traído el Código de protección y Defensa del Consumidor vigente desde el 2010? ¿Qué alternativas existen para mejorar las condiciones en las que se brinda el servicio?

El artículo se divide en tres partes: en la primera, se presentan algunos datos sobre la prestación del servicio de transporte fluvial en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali; en la segunda, se presentan la competencia y las distintas intervenciones que ha tenido el Indecopi, a través de sus oficinas regionales. En la parte final se hacen algunas reflexiones respecto al rol que compete al Estado en este sector.

Algunos datos sobre la prestación del servicio de transporte fluvial

El territorio soberano de la República ocupa una superficie extensa de 1 285 220 km², con amplios ríos navegables y con una longitud aproximada de 2,800 Kilómetros de litoral costero, medidos en línea recta desde la frontera con Ecuador hasta la frontera con Chile. En cuanto al transporte de carga fluvial en el Perú, éste se circunscribe al movimiento de carga a través de los ríos navegables que utilizan los diferentes embarcaderos fluviales, principalmente los terminales portuarios de Iquitos y Yurimaguas, así como el terminal portuario de Pucallpa. (APN, 2012A).

En el caso del departamento de Loreto el 90% del transporte de carga y pasajeros se realiza por la vía fluvial (BCRP, 2009). Este tráfico seguirá una tendencia creciente, ello de acuerdo a lo indicado por informes de la Autoridad Portuaria Nacional, que señalan: “el movimiento en los puertos en el país seguirá una tendencia favorable con el inicio y puesta en operación de diferentes proyectos mineros y el gran dinamismo que alcanzarán las agroexportaciones. La carga no contenedorizada también mantendrán una demanda sostenida al igual que los graneles líquidos, en su mayoría combustibles, y la carga rodante, en especial vehículos. En cuanto a los productos que se trasladarán con mayor frecuencia se espera que el sector agroexportador incremente su participación” (APN, 2012B)

Un dato que es necesario tener en cuenta es que los puertos de Iquitos, Callao, Pucallpa, Talara y Yurimaguas son los que movilizan mayor cantidad de embarcaciones. A junio de 2012, el ámbito fluvial fue el que recibió la mayor cantidad de naves con un total de 591 mientras que en el ámbito marítimo se recibieron 560 naves (APN, 2012A)

Este servicio es importante para la economía nacional porque permite el transporte, a bajo costos, pasajeros y cargas. En esa medida, este servicio de naturaleza esencial debe reunir las condiciones de seguridad y resultar idóneo para los pasajeros. Sin embargo, algunos de los principales problemas que se reconoce existen en la prestación de este servicio son:

- Elevado nivel de informalidad en la prestación del servicio de transporte fluvial.
- Desconocimiento por parte de los usuarios de los servicios de transporte fluvial de sus derechos como consumidores;
- Existencia de barreras burocráticas y de incentivos económicos para el desarrollo de las actividades económicas.
- Insuficiente infraestructura portuaria;
- Alta dispersión de entidades competentes;
- Débil e insuficiente coordinación y colaboración entre las entidades públicas responsables sobre el tema como la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la Dirección de Capitanía de Puertos y Guardacostas (DICAPI), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Dirección General de Transporte Acuático (DGTA), el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía y Minería (OSINERGMIN), el Ministerio Público, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA, INDECOPI) (Reátegui-Ríos, 2010).

La Amazonía tiene un área de más de 782,8 mil km² (representa el 66% del territorio nacional); una población total que asciende a 4 254 385 habitantes de los cuales 231 597 son indígenas (representan el 14% y el 1% de la población del país, respectivamente) con una densidad poblacional de 5,43 habitantes por kilómetro cuadrado, asentada el 56% en zonas urbanas y el 46% en zona rural. Según el Banco Central de Reserva del Perú, cerca

del 48% de la población vive por debajo del límite de pobreza. La pobreza en la selva urbana (40%) es menor que en la selva rural (55%) (Dourojeanni *et al.*, 2009). Es esta la caracterización de la población amazónica. Una población dispersa, de gran vulnerabilidad social y económica.

Al respecto, la Autoridad Portuaria Nacional, ha expedido una serie de instrumentos que buscan una mejor tutela de los derechos de los consumidores en ese aspecto. Por ejemplo, el 2011, se expidió el Reglamento para la Recepción y Despacho de Naves en los Puertos de la República del Perú, Decreto Supremo N° 013-2011-MTC, y según su exposición de motivos, con disposiciones específicas para el transporte fluvial, en agosto de 2012, se aprobó el "Plan de Desarrollo Portuario" y se inició la campaña "Crece con la Amazonía, hazlo con un puerto seguro".

De la competencia y de la actuación del Indecopi en materia de transporte fluvial

En una reciente resolución de la Sala de Defensa de la Competencia N° 02, se ha precisado que el Indecopi no tiene competencia para pronunciarse sobre el incumplimiento de la exigencia del Reglamento de contar con una nave que se encuentre en buenas condiciones de seguridad, las mismas que se hallan especificadas en el Código de Seguridad de Equipo para Naves y Artefactos Navales, Marítimos, Fluviales y Lacustres.

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por la Sala, las expectativas puestas únicamente en el cumplimiento de la regulación sectorial - cuando no se ha producido una lesión concreta y efectiva - se satisfacen con el control preventivo a cargo de la DICAPI, siendo que de detectarse una infracción se evalúa el incumplimiento *per se*. De esta manera, "no significa que el INDECOPI carezca de toda competencia para intervenir en el sector de transporte ejerciendo su capacidad sancionadora con la finalidad de proteger a los consumidores. Así, el conocimiento de situaciones acontecidas con ocasión de la prestación del servicio de transporte fluvial de pasajeros puede ser

competencia del INDECOPI, siempre que se refiera a supuestos no previstos por las normas que regulan las funciones de la DICAPE." (RESOLUCIÓN 2806-2012/SC2-INDECOPI)

El análisis desarrollado tampoco desconoce la competencia del INDECOPI para juzgar aquellos casos en los cuales se verifique lesiones efectivas a los derechos de los consumidores como consecuencia de la inobservancia de las normas que regulan las medidas de seguridad que deben cumplirse a efectos del zarpe de las naves, pues, en estos casos, lo que el INDECOPI sancionaría no sería, en estricto, la inobservancia de las disposiciones señaladas, sino el resultado lesivo producido en los consumidores por tal incumplimiento, siendo aquella normatividad solo un parámetro a tener en cuenta para verificar la responsabilidad del proveedor por no brindar un servicio idóneo.

De ello, podemos concluir que el Indecopi posee competencias para sancionar las

infracciones que se presentan durante la prestación del servicio de transporte fluvial, siempre que las infracciones estén referidas al incumplimiento del libro de reclamaciones. Sin embargo, en aspectos referidos a idoneidad e introducción de riesgo injustificados, que afecten a los consumidores de manera abstracta, la sanción le corresponde a la DICAPE, a la Dirección Ejecutiva de Transporte Acuático o a la Autoridad Portuaria Nacional. En caso de afectaciones individuales, la sanción le corresponde a Indecopi.

De la actuación del Indecopi

En los cuadros 1 y 2, se muestran los reclamos y denuncias de parte, han estado vinculados principalmente a la pérdida de equipaje (de mano o de carga) y a la demora en la prestación del servicio (no cumplimiento del horario de zarpe, retrasos en el arribo o el no cumplimiento del itinerario contratado).

Cuadro 1. Reclamos y denuncias de parte sobre provisión de servicio de transporte fluvial por lugar de presentación

ORI	2010		2011		2012		Total	
	R	D	R	D	R	D	R	D
Loreto	5	6	6	3	0	1	11	10
San Martín	0	0	0	0	0	0	0	0
Ucayali	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	5	6	6	3	0	1	11	10

R: Reclamos; D: Denuncias, Fuente: Indecopi Loreto, al 12 de octubre de 2012,

Elaboración: ORI Loreto

Cuadro 2. Reclamos y denuncias de parte sobre provisión de servicio de transporte fluvial por motivo (2010 – 2012)

	2010		2011		2012		Total	
	R	D	R	D	R	D	R	D
No cumplimiento de itinerario contratado	-	3	-	-	-	-	-	3
Inconvenientes en la embarcación	-	-	1	-	-	-	1	-
Pérdida de equipaje	5	3	5	3	-	1	10	7
Total	5	6	6	3	-	1	11	10

R: Reclamos; D: Denuncias, Fuente: Indecopi Loreto, al 12 de octubre de 2012,

Elaboración: ORI Loreto

Cuadro 3. Denuncias de oficio (2010 – 2012)

		2010	2011	2012	Total
Idoneidad	No se respeta los horarios programados de salida de las embarcaciones.	6	2	0	8
	El botiquín de emergencia no se debidamente encuentra equipado	2	0	0	2
	Limitada cantidad de chalecos salvavidas	2	0	0	2
	Los extintores no tienen un control permanente, que garantice su funcionamiento	2	0	0	2
Riesgo injustificado	Transportar más pasajeros que el número autorizado	2	0	0	2
	Transportar combustible sin observar las condiciones de seguridad previstas para el almacenamiento	1	0	0	1
Libro de reclamaciones	No contar con libro de reclamaciones	0	0	3	3

Fuente: Indecopi Loreto, al 10 de octubre de 2012

Elaboración: ORI Loreto

En el cuadro 3, a su vez, se presentan los procedimientos de oficio, constituyen una constante las siguientes infracciones:

- idoneidad del servicio respecto a no respetar los horarios de zarpe; la no disposición o implementación del botiquín de emergencia; no brindar chalecos salvavidas suficientes y extintores vencidos o en cantidad insuficiente;
- Riesgo injustificado: transportar más pasajeros que el número autorizado y transportar combustible sin observar las condiciones de seguridad previstas para el almacenamiento;
- No contar con libro de reclamaciones

El inicio de procedimientos de oficio ha permitido detectar y sancionar situaciones que normalmente no son denunciadas por los consumidores. Del 2010 al 2012, se iniciaron 22 procedimientos sancionadores, 12 de oficio y 10 son de parte.

La intervención del Indecopi en transporte fluvial ha sido principalmente en razón de los procedimientos de oficio. Estos iban dirigidos a proteger el interés general, en los que destacan las siguientes infracciones: en cuanto a idoneidad (el incumplimiento del horario de zarpe; implementación de botiquines de emergencia; existencia de chalecos salvavidas suficientes o a disposición de los consumidores; o la presencia de extintores vencidos o en cantidad insuficiente;

la demora o incumplimiento del servicio por fallas mecánicas).

En cuanto a la exposición de los consumidores a situaciones de riesgo injustificado, el traslado de pasajeros más allá de la cantidad autorizada; así como, el transporte de material peligroso conjuntamente con pasajeros y de combustible sin observar las condiciones de seguridad suficientes.

Con el nuevo criterio de la Sala, estas infracciones al ser competencia de otras entidades, no serán atendidas por el Indecopi, salvo que se trate de afectaciones individuales. Estos hechos, hasta ahora, no han sido denunciados por los pasajeros. Entendemos, principalmente, por lo difícil que les resultará probarlo.

En el cuadro 4, se muestran las sanciones impuestas del 2010 al 2012, donde se han declarado fundados 17 procedimientos y se han impuesto multas por 122 UITs.

Cuadro 4. Sanciones impuestas (2010 – 2012)

TRANSPORTE FLUVIAL. Procedimientos declarados fundados				
AÑO	DE OFICIO	DE PARTE	TOTAL	UIT
2010	7	3	10	119
2011	3	1	4	3
2012	2	1	3	0
TOTAL	12	5	17	122

Fuente: Indecopi Loreto, al 10 de octubre de 2012

Elaboración: ORI Loreto

A modo de conclusión

El transporte fluvial es una de las principales modalidades de transporte empleada en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali. Ello debido a la alta dispersión poblacional existente en la Amazonía (producto de lo accidentado de la geografía) y la débil conectividad terrestre y aérea intrarregional e interregional. Uno de los principales problemas que afectan al sector es el elevado nivel de informalidad existente, el mismo que se traduce en una serie de dificultades que afectan a los residentes en dichos departamentos, la mayoría de los cuales se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza, así como a los turistas.

El Indecopi posee competencias para sancionar las infracciones que se presentan durante la prestación del servicio de transporte fluvial, las cuales estén referidos a aspectos vinculados al incumplimiento del libro de reclamaciones. Sin embargo, en aspectos referidos a idoneidad e introducción de riesgo injustificados, que afecten a los consumidores de manera abstracta, la sanción le corresponde a la DICAPE y a la Autoridad Portuaria Nacional.

Esto implica el replanteo de la estrategia de trabajo a nivel de las oficinas regionales competentes y con el establecimiento de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización. En ese sentido, la elaboración de un plan de trabajo, al cual se alcanzan sugerencias concretas a ser implementadas en el corto plazo. Así, por ejemplo:

- la ejecución inmediata de un plan de acción de difusión y sensibilización;
- La revisión de la normativa y el rediseño de la normativa sobre el tema, implementando la rendición de cuentas social y participativa;
- Reforzar las actividades de coordinación y cooperación interinstitucional, a fin de realizar labores de sensibilización y fiscalización conjuntas.

REFERENCIAS

- Autoridad Portuaria Nacional (APN). 2012A. Plan Nacional de Desarrollo Portuario. <http://www.apn.gob.pe/web/apn/plan-nacional-de-desarrollo-portuario2> [Consultado 25 Noviembre 2012]
- Autoridad Portuaria Nacional (APN). 2012B. Boletín de la Autoridad Portuaria N° 64 http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=10421&folderId=1531636&name=DLFE-9880.pdf [Consultado 10 Enero 2013]
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 2009. Encuentro Económico Región Loreto, Iquitos <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/seminarios-y-eventos/encuentro-economico-region-loreto-2009.html> [Consultado 12 Febrero 2010]
- Dourojeanni M, Barrandiarán A, Dourojeanni D. 2009. Amazonía peruana en 2021. ProNaturaleza. <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/2010%20Amazonia+peruana+en+2021+Marc+Dourojeanni.pdf> [Consultado 15 Agosto 2012]
- Reátegui-Ríos JE. 2010. Servicio de Transporte Fluvial en la Región Loreto: Entre Escila y Caribdis. <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/otono2010/JoseEnriqueReategui.pdf> [Consultado 30 Noviembre 2012]