

SERVICIO DE TRANSPORTE FLUVIAL EN LA REGIÓN LORETO: ENTRE *ESCILA* Y *CARIBDIS*

JOSÉ ENRIQUE REÁTEGUI RÍOS*

Resumen

El transporte fluvial es la modalidad de transporte más empleada en la región Loreto. 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, a través de su Oficina Regional en Loreto, 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 describe brevemente la situación actual, los problemas existentes en la región, la intervención del INDECOPI y algunas reflexiones respecto al rol que compete al Estado en este sector.

I. Introducción

El transporte fluvial es la modalidad de transporte más empleada en la región Loreto, trasladando a aproximadamente el 90% de pasajeros y de carga. Ello ocurre principalmente por la alta dispersión poblacional existente en la región (producto de lo accidentado de la geografía en la Amazonía) y la falta de conectividad terrestre y aérea intrarregional. 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 pasajeros residentes en la región, la mayoría de los cuales se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza¹ así como a los turistas.

* Jefe de la Oficina Regional de INDECOPI de la región Loreto. Las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Cerca del 49% de la población vive por debajo del límite de pobreza y el 21% de la pobreza extrema.

El Estado peruano, a través del Indecopi, ha venido desarrollando algunas acciones concretas orientadas a la defensa de los derechos de los usuarios del servicio de transporte fluvial. En efecto, el Indecopi, a través de su Oficina Regional de Loreto, 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 suficiente² por parte del proveedor; idoneidad en la provisión del servicio³ y la introducción de riesgos injustificados⁴. 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 el problema de la provisión del servicio de transporte fluvial en la región Loreto a partir de los procedimientos tramitados ante el Indecopi durante el período 2005 – 2010. 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 la Amazonía? ¿Cuáles son las infracciones más denunciadas ante el Indecopi? ¿Qué acciones ha venido desarrollando el Indecopi para contribuir a la mejora del servicio? ¿Qué alternativas existen para mejorar las condiciones en las que se brinda el servicio?

El artículo se divide en dos partes: en la primera, se describe brevemente la situación actual y los problemas existentes en la región y, en la segunda, se presentan las distintas intervenciones que ha tenido el Indecopi, a través de su Comisión de Protección al Consumidor de la Oficina Regional del Indecopi en Loreto (en adelante, CPC Loreto). Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales respecto al rol que compete al Estado en este sector.

II. De un breve instante en la vida y reflexiones de un usuario de transporte fluvial en la región Loreto

Daniel F. es un pequeño agricultor que vive en la fronteriza ciudad de Lambertia, un lugar imaginario entre los cientos que existen en la región Loreto, en la selva

² Por ejemplo, el incumplimiento del horario de zarpe.

³ Por ejemplo, existencia o no de botiquines de emergencia, chalecos salvavidas suficientes o a disposición de los consumidores, la presencia de extintores vencidos o en cantidad insuficiente, o las demoras o incumplimiento del servicio por fallas mecánicas.

⁴ El traslado de pasajeros más allá de la cantidad autorizada, el transporte de material peligroso conjuntamente con pasajeros y de combustible sin observar las condiciones de seguridad suficientes, entre otros.

norte del Perú. Daniel, cada tres meses, viaja a Iquitos pues tiene la necesidad de intercambiar los productos que cosecha en su zona, porque percibe mejores ingresos en la ciudad. El campo no le ofrece una oportunidad similar, sin embargo, en muchos casos se trata de productos perecibles y el tiempo juega en su contra. Se despiden de sus pequeños hijos Diego, Jonathan, Percy y Werner; y de su esposa Betsy, sobre quienes tiene la certeza que no verá en por lo menos quince días.

Daniel sabe que el dinero obtenido producto de la venta es importante, por ello procura ajustar sus gastos. Sus mayores temores son la incertidumbre e inseguridad que se generan al viajar, dado que no sabe con certeza la hora (y el día) en que zarpará, especialmente desde Iquitos. La programación de los viajes de las embarcaciones depende fundamentalmente del nivel de demanda: si es considerable, se programan viajes, de lo contrario “se esperará hasta que se llene la embarcación”. A dicho factor de incertidumbre se suman los factores climáticos. Por ejemplo, este año, el nivel de profundidad del río Amazonas, cerca a Iquitos, ha disminuido superando registros históricos, lo que dificulta la navegación⁵.

Las embarcaciones con frecuencia salen con exceso de pasajeros (en algunos casos en condiciones de hacinamiento), con exceso de equipaje de carga (no existe obligación legal, ni es práctica de las embarcaciones, registrar el equipaje de mano), y transportan animales vivos y material peligroso⁶. Asimismo, Daniel es cuidadoso de los alimentos que proporciona la embarcación, pues las condiciones de higiene no siempre son las más adecuadas y ha sido testigo en uno de sus viajes de un pasajero que ha estado enfermo y el botiquín de la nave no contaba con las medicinas necesarias para atenderlo. El dinero no le alcanza para aprovisionarse de alimentos para todo el viaje; por ello, no tiene muchas alternativas, porque adquirirlos en el trayecto o fuera de la embarcación implicaría pagar precios elevados.

El viaje que realiza Daniel no cuenta con las medidas de seguridad establecidas. No todos los pasajeros disponen del chaleco salvavidas⁷ o, en ocasiones, si se dispone de los mismos, éstos no están al alcance de los pasajeros. Asimismo, los pasajeros

⁵ Servicio de Hidrografía y Navegación de la Amazonía, <http://www.dhn.mil.pe/shna/index2.asp> (Acceso del 21 de noviembre de 2010).

⁶ Artículo 24 del Código de Seguridad de Equipos para Naves y Artefactos Navales Marítimos, Fluviales y Lacustres, aprobado por Resolución Directoral N° 562-2003/DCG, de fecha 5 de septiembre de 2003, dicho documento oficial entró en vigencia desde el 1 de enero de 2004.

⁷ Artículo 23 del Código de Seguridad de Equipos para Naves y Artefactos Navales Marítimos, Fluviales y Lacustres, aprobado por Resolución Directoral N° 562-2003/DCG, de fecha 5 de septiembre de 2003, dicho documento oficial entro en vigencia desde el 1 de enero de 2004.

están en una alerta constante pues la embarcación hace paradas frecuentes para recoger más. Estas situaciones se producen, no sólo debido al nivel de informalidad imperante y la falta de autoridades, sino por el hecho que estas prácticas han pasado a constituirse en “usos y costumbres” que los pasajeros perciben como normales, sin hacer las denuncias del caso. En ciertas oportunidades, Daniel ha escuchado que la embarcación se detiene intermitente o indeterminadamente para hacer reparaciones; en algún caso, se enteró de que cierto pasajero había sido desembarcado en plena travesía.

La situación descrita, a grandes rasgos, resume la problemática de las condiciones en las que se brinda el servicio de transporte fluvial en la selva norte del Perú, especialmente en el caso de embarcaciones fluviales que arriban y zarpan, hacia y desde el puerto de Iquitos.

Si tuviéramos que caracterizar al usuario promedio⁸ del servicio de transporte fluvial éste sería varón, mayor de edad, con secundaria completa y en una situación de pobreza; es decir, un sector de la sociedad con alto grado de vulnerabilidad e indefensión⁹.

Por su parte, los proveedores son aquellos que brindan sus servicios a través de embarcaciones (motonaves) mayores a treinta (30) unidades de arqueo bruto (UAB); que son aquellas que transportan masiva y frecuentemente carga y pasajeros

⁸ Se trata de un usuario promedio desde el punto de vista estadístico y no nos referimos ni al consumidor razonable, diligente o responsable
<http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/otonio2010/AlfredoBullard.pdf>. “Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual” (Acceso el 21 de noviembre de 2010).

⁹ Al respecto resultan válidas las reflexiones que realizó la Defensoría del Pueblo, a propósito del Informe Defensorial N° 108, Pasajeros en riesgo: La seguridad en el transporte interprovincial. Una de aquellas que advertía acerca de los fondos destinados a fiscalizar el transporte aéreo (S/. 21 130 197 y 2 707 377 pasajeros), frente a los fondos destinados para fiscalizar el transporte terrestre (S/. 11 649 529 y 58 599 608 pasajeros) cuyos montos destinados en ambos casos son mayores al destinado al transporte acuático (donde se incluye al fluvial). “*Al interior del presupuesto asignado al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a excepción del transporte acuático, los demás programas cuentan con un mayor presupuesto que el Programa de Circulación Terrestre...*” DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ. www.defensoria.gob.pe. (Acceso el 21 de noviembre de 2010). En el 2010, el 93,4% del presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se encuentra destinado al subsector transportes, pero orientados básicamente a la construcción, mantenimiento y ampliación de la red vial nacional, a lo que debe sumarse el 0,6% del monto que le corresponde a la Autoridad Portuaria Nacional. http://www.mtc.gob.pe/portal/Cuadernos/ministro/MTC_Ejecucion_Presepuestal.pdf. (Acceso el 21 de noviembre de 2010).

por los ríos de la región Loreto y que se encuentran obligados a realizar el embarque y desembarque a través de puertos o embarcaderos autorizados¹⁰.

La institucionalidad estatal competente para fiscalizar este servicio comprende a los órganos desconcentrados de diferentes instituciones como la Autoridad Portuaria Nacional¹¹ (APN), la Dirección General de Capitanías y Guardacosta¹² (DICAPI), la Dirección General de Salud Ambiental¹³ (DIGESA), la Dirección General de Transporte Acuático¹⁴ (DGTA), el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía y Minería¹⁵ (OSINERGMIN), el Ministerio Público¹⁶, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria¹⁷ (SENASA), el Instituto Nacional de Defensa y de la

¹⁰ En el Puerto de Iquitos, solamente el Terminal Portuario de la Empresa Nacional de Puertos del Perú (ENAPU) cuenta con esta autorización. <http://www.enapu.com.pe/spn/default.asp>. (Acceso el 07 de enero de 2011).

¹¹ La APN planifica, conduce, norma, supervisa y promueve el desarrollo del Sistema Portuario Nacional, para lograr su competitividad, <http://www.apn.gob.pe/web/apn/misionvisonvalores>, (Acceso el 25 de noviembre del 2010).

¹² La Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú ejerce la Autoridad Marítima, Fluvial y Lacustre, es responsable de normar y velar por la seguridad de la vida humana, la protección del medio ambiente y sus recursos naturales así como reprimir todo acto ilícito, ejerciendo el control y vigilancia de todas las actividades que se realizan en el medio acuático, en cumplimiento de la ley y de los convenios internacionales, contribuyendo de esta manera al desarrollo nacional, <http://www.dicapi.mil.pe/mision.htm>, (Acceso el 25 de noviembre de 2010).

¹³ La Dirección General de Salud Ambiental es el órgano técnico normativo en los aspectos relacionados al saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente, <http://www.digesa.sld.pe/institucional/institucional.asp>, (Acceso el 25 de noviembre de 2010).

¹⁴ La Dirección General de Transporte Acuático (DGTA) es un órgano de línea del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; sectorialmente está ubicada en el Sector Transportes, constituyendo el Sub Sector Acuático. La DGTA, es un órgano de línea eminentemente técnico encargada de proponer la política relativa al transporte en las vías Marítimas, Fluviales y Lacustre; con excepción de las que la Ley reserva al Ministerio de Defensa, así como lo relacionado a la Infraestructura Portuaria y vías navegables, http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/acuatico/s_nosotros/s_nosotros.htm, (Acceso el 25 de noviembre de 2010).

¹⁵ Regular y supervisar los sectores de energía y minería con autonomía y transparencia para generar confianza a la inversión y proteger a la población, <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/pages/Publico/590.htm>, (Acceso el 25 de noviembre de 2010).

¹⁶ De conformidad con los artículos 158, 159 y 160 de la Constitución y de su Ley Orgánica al Ministerio Público le corresponde defender la legalidad y los intereses públicos tutelados por la ley; prevenir y perseguir el delito; defender a la sociedad, al menor y a la familia en juicio; velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.

¹⁷ El Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura del Perú, con autonomía técnica, administrativa, económica y

Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), entre otros. Cada una de estas entidades posee competencias diferenciadas que muchas veces no son difundidas adecuadamente ni comprendidas plenamente por la población.

III. Transporte fluvial en la región Loreto y sus principales problemas.

La región Loreto cubre 368.8 miles de kilómetros cuadrados (28,7% del territorio peruano) y cuenta con un clima tropical, que recibe cerca 3 mil mm de lluvias al año. La economía actual de la región Loreto se basa en la explotación petrolera, absorbiendo más del 60% de la producción de petróleo del país. Además, tiene aserraderos, fábricas de laminado de maderas, y otros derivados (como jebe y aceites). Por otra parte, los recursos más notables de la región son arroz, yuca, madera, frutales, palmito y ganado cebú. En sus ríos y lagos abundan peces como el paiche, la gamitana y el boquichico.

La población total de Loreto asciende a 921.5 mil habitantes, con una densidad poblacional de 2,4 personas por kilómetro cuadrado, asentada el 65% en zonas urbanas. El resto de la población se encuentra ubicada a lo largo de las riberas de los ríos. Según el Banco Central de Reserva del Perú, cerca del 49% de la población vive por debajo del límite de pobreza y el 21% de la pobreza extrema. La región Loreto, cuenta con una red de 8 200 kilómetros de vías navegables, frente a 105,3 kilómetros de carreteras de la red vial nacional; 1 861,8 red vial interdepartamental y 107,4 kilómetros de la red vial vecinal. El 90% de carga y pasajeros se transporta por la red fluvial¹⁸.

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.

financiera, es la autoridad nacional y el organismo oficial del Perú en materia de sanidad agraria, http://www.senasa.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=88, (Acceso el 25 de noviembre de 2010).

¹⁸ Un dato importante y solo a nivel comparativo es que de enero a junio de 2010 por la vía fluvial se han movilizado 5887 naves frente a 2806 por la vía marítima (<http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/index.html>). El Terminal Portuario de Iquitos ha movilizado 69 miles de toneladas métricas de carga. “Ministerio de Transportes y Comunicaciones” (Al 21 de noviembre de 2010).

- 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 que tienen alguna injerencia en el tema como la APN, la DICAPI, la DIGESA, la DGTA, OSINERGMIN, Ministerio Público, SENASA, INDECOPI.

Como consecuencia del hundimiento de la Embarcación “Santa Elena”, el 28 de febrero de 2008^{19,20} se conformó la mesa de trabajo portuaria a fin de abordar la problemática. El objetivo de esta mesa fue articular un trabajo conjunto para una mejor fiscalización del sector. En la actualidad, la Dirección Ejecutiva de Transporte Acuático del Gobierno Regional de Loreto, tiene el encargo de sistematizar los aportes alcanzados por diferentes instituciones a fin de establecer un plan de trabajo conjunto sobre este tema.

IV. La protección de los consumidores y usuarios en la prestación del servicio de transporte fluvial

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1º, establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Por su parte, el artículo 44º, señala que es deber del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Esto implica que el Estado debe realizar las acciones necesarias conducentes a evitar la afectación de los derechos de las personas, lo cual no se agota con la existencia de un marco normativo, sino que exige la implementación de acciones que aseguren la existencia de una eficaz garantía del libre ejercicio de los derechos humanos²¹.

¹⁹ Generación. Com, <http://www.generacion.com/secciones/actualidad/pdfs/Generacion-Edicion-63-actualidad-246.pdf> (Acceso el 29 de noviembre).

²⁰ Posteriormente, el 28 de mayo de 2010, se registró el hundimiento de la Embarcación “Camila”. Peru. Com, <http://www.peru.com/noticias/portada20100531/99694/Detienen-a-dueno-y-tripulacion-de-la-motonave-Camila-por-droga-hallada-en-sacos-de-naranja-en-Iquitos>, (Acceso el 29 de noviembre del 2010).

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo N° 167.

No obstante, el respeto de los derechos de los consumidores no sólo es una tarea del Estado sino de la sociedad en su conjunto. El Tribunal Constitucional ha establecido que la aplicación de la Constitución es horizontal²². Asimismo, el artículo 65 de la Constitución establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. De esta manera, establece mandatos concretos destinados a garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado, velando, en particular, por la salud y la seguridad de la población. Para el Tribunal Constitucional²³, esto implica que en el ordenamiento constitucional peruano todas las leyes, los reglamentos y sus actos de aplicación se deben interpretar y aplicar de conformidad con los derechos fundamentales²⁴. De ello se desprende, en opinión del Tribunal, la constitucionalización del deber de todas las entidades estatales de proteger los derechos de los usuarios y consumidores²⁵.

El Estado no sólo debe garantizar la existencia y provisión de los servicios públicos, sino su adecuada prestación, independientemente de quién los administre. Ello, en resumidas cuentas, permite que desde el Estado no sólo se regulen los aspectos esenciales del mismo, sino que éste pueda intervenir en el momento en que estos son ejecutados, o cuando el destinatario de los servicios reclame frente a un servicio mal dispensado²⁶.

El INDECOPI, a través de la Comisión de Protección al Consumidor (CPC) y de las comisiones delegadas, le corresponde conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley de Protección al Consumidor, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en ella²⁷. Este

²² Artículo 38 de la Carta Política.- Deberes para con la patria “ Todos los peruanos tienen el deber (...), cumplir y defender la Constitución (...)”.

²³ Artículo VI del Código Procesal Constitucional.- Control Difuso e Interpretación Constitucional. Cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el Juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.

Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular. Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

²⁴ STC 2409-2002-AA/TC.

²⁵ STC 0858-2003-AA/TC.

²⁶ STC 03792-2008-PA/TC.

²⁷ El análisis se realizará bajo la Ley de Protección al Consumidor, dado que a la fecha de

marco normativo se complementa con el Código de Seguridad de Equipos para Naves y Artefactos Navales Marítimos, Fluviales y Lacustres, aprobado por Resolución Directoral N° 562-2003/DCG, de fecha 5 de septiembre de 2003, en el cual se establecen las condiciones necesarias para preservar la seguridad de la vida humana, higiene y salubridad; y, además, el Decreto Supremo N° 014-2006-MTC, Reglamento de Transporte Fluvial, que regula los servicios de transporte fluvial; los requisitos para el otorgamiento de los permisos de operación y su renovación, entre otros. En este contexto, la CPC delegada de Loreto ha promovido, tramitado y resuelto procedimientos vinculados a infracciones que afecten a los consumidores derivados de la prestación del servicio de transporte fluvial.

El Gráfico N° 1, presenta el volumen de casos tramitados ante la CPC delegada de Loreto, durante el período 2005-2010:

Gráfico N° 1
Procedimientos iniciados (2005 – 2010)



Fuente: Indecopi Loreto, al 07 de enero de 2011

Elaboración: ORI Loreto

Como se puede apreciar, durante los últimos años, el número de reclamos y denuncias se ha mantenido. En el 2010, se aprecia un incremento considerable en las denuncias producto del naufragio de la embarcación “Camila” ocurrida en mayo

elaboración del presente artículo, aún no se han concluido procedimientos bajo la vigencia del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

de 2010 y de una mayor labor de difusión por parte de la CPC delegada de Loreto. Por otro lado, desde el 2007, la Comisión ha tramitado un número importante de procedimientos iniciados de oficio²⁸.

Cuadro N° 1
Reclamos y denuncias de parte sobre provisión de servicio de transporte fluvial por motivo (2006 – 2010)

	2006		2007		2008		2009		2010		Total	
	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D
No respeto el horario programado para la salida de embarcaciones	2	-	-	1	4	1	2	-	-	-	8	2
Retrasos en el arribo	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
No cumplimiento de itinerario contratado	-	-	3	-	-	-	1	-	-	-	4	-
Pérdida de equipaje	-	-	-	-	1	-	-	-	27	17	28	17
Total	4	-	3	1	5	1	3	-	27	17	42	19

R: Reclamos; D: Denuncias

Fuente: Indecopi Loreto, al 7 de enero de 2011

Elaboración: ORI Loreto

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). Asimismo, de los 1080 casos iniciados ante la CPC Loreto, 67 son en el transporte fluvial. Representan el 6% de los sectores denunciados.

²⁸ La CPC delegada de Loreto, viene implementando una técnica de selección de una muestra para realizar inspecciones a las embarcaciones que arriban o zarpan desde el muelle de ENAPU de la ciudad de Iquitos y cuyo objetivo es inferir la proporción de naves que cumplen con la normatividad de protección al consumidor.

Cuadro N° 2
Denuncias de oficio (2007 – 2010)

		2007	2008	2009	2010
Información	No se respeta los horarios programados de salida de las embarcaciones.	11	9	5	10
Idoneidad	El botiquín de emergencia no se encuentra debidamente equipado	2	2	1	2
	Inexistencia de equipos de comunicaciones	2	-	-	-
	No contar con pólizas de seguros	1	1	-	-
	Limitada cantidad de chalecos salvavidas	7	6	3	7
	Chalecos salvavidas no accesibles al pasajero	2	1	2	1
	Los extintores no tienen un control permanente, que garantice su funcionamiento	1	-	1	1
	Demora o incumplimiento del servicio por fallas mecánicas.	1	1	1	-
	Por embarcar y desembarcar pasajeros sin contar con rampa de acceso a la embarcación.	1	-	-	-
Riesgo injustificado	Transportar más pasajeros que el número autorizado	7	6	3	7
	Transportar mercancías peligrosas conjuntamente con pasajeros.	3	2	-	-
	Transportar combustible sin observar las condiciones de seguridad previstas para el almacenamiento	3	2	1	-
	No mantener adecuadas condiciones de salubridad en el servicio de cocina.	1	-	-	-

Fuente: Indecopi Loreto, al 7 de enero de 2011

Elaboración: ORI Loreto

En el caso de los procedimientos de oficio, todavía constituyen una constante las siguientes infracciones:

- provisión insuficiente de información respecto del horario de salida
- idoneidad del servicio respecto a la no disposición o implementación del botiquín de emergencia; no brindar chalecos salvavidas suficientes o que estén a disposición de los consumidores; extintores vencidos o en cantidad insuficiente y demora o incumplimiento del servicio por fallas mecánicas.

En cuanto a los casos en que se ha expuesto a los consumidores a situaciones de riesgo injustificado, destacan los de traslado de pasajeros más allá de la cantidad autorizada, así como el transporte de material peligroso o de combustible conjuntamente con pasajeros sin observar las condiciones de seguridad necesarias. En ese sentido, el inicio de procedimientos de oficio ha permitido detectar y sancionar situaciones que normalmente no son denunciadas por los consumidores. Es importante indicar que, del 2006 al 2010, se han iniciado 85 procedimientos a empresas prestadoras de servicios de transporte fluvial. De estas, 66 son de oficio y 19 son de parte. Es decir, en el tema de transporte fluvial, casi el 78% de los procedimientos iniciados es por iniciativa del INDECOPI.

Cuadro N° 3
Sanciones impuestas (2007 – 2010)

TRANSPORTE FLUVIAL. Procedimientos declarados fundados				
AÑO	DE OFICIO	DE PARTE	TOTAL	UIT
2007	17	1	18	33,75
2008	17	0	17	61,5
2009	8	0	8	41
2010	19	6	25	39
TOTAL	61	7	68	175,25

Fuente: Indecopi Loreto, al 7 de enero de 2011

Elaboración: ORI Loreto

De los 68 procedimientos iniciados, 59 han sido apelados, 10 se encuentran pendientes de resolver y 45 han sido confirmados. Entre los años 2007 y 2010, se han declarado fundados 68 procedimientos y se han impuesto multas por 175,25 UIT. Así, el monto de las multas impuestas por este concepto representa el 11% del total de las multas impuestas por la oficina (que en el mismo período han sido 1,353 UIT).

Cuadro N° 4
Medidas correctivas dictadas (2007 – 2010)

	Medida dictada	2007	2008	2009	2010	Total
Información	Respetar los horarios programados de salida de las embarcaciones.	9	9	4	8	30
Idoneidad	Equipar debidamente el botiquín de emergencia	2	2	1	2	7
	Poseer equipos de comunicaciones	2	-	-	-	2
	Contar con pólizas de seguros	1	1	-	-	2
	Dotar de chalecos salvavidas suficientes para la tripulación y pasajeros	6	5	2	5	18
	Colocar los chalecos salvavidas en lugares accesibles al consumidor	2	1	2	1	6
	Dotar de extintores en estado de funcionamiento	1	-	1	1	3
	Garantizar el cumplimiento del servicio frente a demoras.	1	1	1	-	3
	Embarcar y desembarcar pasajeros por la rampa de acceso a la embarcación.	1	-	-	-	1
Riesgo injustificado	No transportar más pasajeros que el número autorizado	6	5	2	6	19
	No transportar mercancías peligrosas conjuntamente con pasajeros.	2	2	-	-	4
	No transportar combustible sin observar las condiciones de seguridad previstas para el almacenamiento	2	2	1	-	5
	Mantener adecuadas condiciones de salubridad en el servicio de cocina.	1	-	-	-	1
Total		36	28	14	23	101

Fuente: Indecopi Loreto, al 7 de enero de 2011

Elaboración: ORI Loreto

Por otro lado, en el período 2007- 2010, se han dictado 101 medidas correctivas. En el caso de 30 de ellas, éstas se refieren al cumplimiento del horario programado para la salida de las embarcaciones (29%); 19 a no transportar pasajeros por encima de los límites permisibles (18%); 18 a dotar de chalecos salvavidas suficientes para los pasajeros y tripulación (17%), entre otros.

V. Reflexiones finales

La población de la región Loreto se encuentra altamente dispersa. En esa medida, el transporte fluvial constituye la modalidad de traslado más importante pues es empleado por el 90% de pasajeros y de carga en la región. Sin embargo, la alta informalidad en el sector; la existencia de barreras burocráticas y de pocos incentivos para el desarrollo de actividades económicas y la débil e insuficiente coordinación y colaboración entre las entidades públicas, contribuyen a que este servicio no se preste adecuadamente. En ese sentido, los más perjudicados son los pasajeros pues no conocen ni ejercen plenamente sus derechos y, además, sacrifican calidad y seguridad por precio.

Los casos vistos por el Indecopi a través de su Oficina Regional de Loreto se pueden agrupar en:

- (i) Pedidos de intervención ciudadana referidos básicamente a pérdida de equipaje (de mano o de carga) y demora en la prestación del servicio (no cumplimiento del horario de zarpe, retrasos en el arribo o el no cumplimiento del itinerario contratado).
- (ii) Procedimientos de oficio, dirigidos a proteger el interés general, entre los que destacan las siguientes infracciones: deficiente suministro de información (el incumplimiento del horario de zarpe); falta de idoneidad del servicio (implementación de botiquines de emergencia; existencia de chalecos salvavidas suficientes o a disposición de los pasajeros; 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, destaca 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.

El problema de la informalidad y baja calidad de los servicios de transporte fluvial en la Amazonía requieren de una acción conjunta de distintos sectores del

Estado. Para ello, a continuación se enumeran algunas recomendaciones que podrían ser implementadas en el corto plazo:

- la elaboración de un diagnóstico consensuado sobre el tema;
- la ejecución inmediata de un plan de acción de difusión y sensibilización;
- la conformación de un grupo de trabajo a fin de que realice la revisión de la normativa, implementando la rendición de cuentas social y participativa;
- la descentralización de los operativos multisectoriales;
- la formalización de los embarcaderos más empleados;
- el desarrollo permanente de actividades de coordinación, fiscalización y sensibilización conjuntas
- el establecimiento de un servicio gratuito de denuncias adicional al que el INDECOPI ya tiene implementado, exclusivo para el servicio de transporte fluvial.

Referencias

- AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL (APN), “Misión, Visión y Valores de la Autoridad Portuaria Nacional”. <http://www.apn.gob.pe/web/apn/misionvisonvalores>, (Acceso el 25 de noviembre del 2010).
- BCRP (2009). “Encuentro Económico Región Loreto 2009”. Iquitos, agosto, 2010.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010); “INFORME DEFENSORIAL N° 108, Pasajeros en riesgo: La seguridad en el transporte interprovincial”; <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php> (acceso el 7 de febrero de 2011).
- DICAPI (2010); “Misión, visión, Organigrama, Reseña del Director y Direcciones”, <http://www.dicapi.mil.pe/mision.htm> (acceso el 25 de noviembre de 2010).
- DIGESA (2010); “Funciones de la Dirección General de Salud Ambiental”; <http://www.digesa.sld.pe/institucional/institucional.asp> (acceso el 25 de noviembre de 2010).
- ENAPU (2011); “Terminal Portuario de Iquitos”; http://www.enapu.com.pe/spn/tp_ubicinflu_iquitos.htm (acceso el 7 de febrero de 2011).
- GOBIERNO REGIONAL DE LORETO (2010). “Informe parcial de las Comisiones Técnicas de Transporte Fluvial y Ordenamiento Portuario”. Dirección Ejecutiva de Transporte Acuático de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, Iquitos, agosto, 2011
- INDECOPI (2010). “Presentación sobre transporte fluvial”, Oficina Regional de Loreto. Iquitos, julio.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. “Información Estadística”; <http://www.mtc.gob.pe/estadisticas/index.html> (acceso el 21 de noviembre de 2010).

MTC (2010); “Funciones de la Dirección General de Transporte Acuático”; Dirección General de Transporte Acuático, http://www.mtc.gob.pe/portal/transportes/acuatico/s_nosotros/s_nosotros.htm (acceso el 25 de noviembre de 2010).

SERVICIO NACIONAL DE HIDROGRAFÍA DE LA AMAZONÍA (2010); “Nivel del río Amazonas”; <http://www.dhn.mil.pe/shna/index2.asp> (acceso del 21 de noviembre de 2010).

SENASA (2010); ¿Qué es SENASA?; http://www.senasa.gob.pe/0/modulos/JER/JER_Interna.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=88 (acceso el 25 de noviembre de 2010).