



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 638

Bogotá, D. C., jueves, 22 de agosto de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 072 DE 2013 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 274
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de la República
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales se ejercerá únicamente por un Auditor General elegido por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para un periodo igual al del Contralor General de la República

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 274 de la Constitución Política establece que *“la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.*

La ley determinará la manera de ejercer dicha vigilancia a nivel departamental, distrital y municipal”.

De acuerdo con el texto de esta disposición existen dos aspectos que durante los últimos años se han discutido y deben ser replanteados, como lo son:

- Que el periodo del Auditor General de la República sea homologado al mismo periodo del Contralor General de la República.

- Definir la competencia exclusiva de la Auditoría General de la República en la vigilancia fiscal de las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales.

Los anteriores aspectos se sustentan bajo los siguientes argumentos:

Periodo del Auditor General de la República

La Constitución de 1991 estableció periodos para las autoridades públicas así: 4 años para el Presidente de la República, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, y Fiscal General de la Nación. En el caso de Gobernadores, Alcaldes, Contralores Territoriales y Personeros, se estableció un periodo de (4) cuatro años, con posibilidad en algunos casos de reelección.

Las razones de estos periodos no son caprichosas, pues se considera que un lapso inferior no es razonable teniendo en cuenta que las políticas públicas requieren de un lapso amplio para que puedan alcanzar los resultados esperados.

En tratándose de la Auditoría General de la República, el Constituyente se apartó de ese criterio y le señaló un periodo de dos años, sin que exista razón lógica que justifique el tratamiento dado.

De acuerdo con el periodo actual del Auditor General, la Gestión del Contralor General de la República y de los Contralores Territoriales es evaluada por dos auditores diferentes y en algunas oportunidades por tres distintos, situación que no resulta coherente para la administración

del órgano de control fiscal y sus vigilados y mucho menos para la trazabilidad en las políticas que adopten los Auditores de turno.

Un periodo de dos años previsto en la actual Constitución no es suficiente para poder ejecutar proyectos sólidos para la mejora del control fiscal. Debe tenerse en cuenta que la principal misión del Auditor General es la coadyuvancia para la mejora del control fiscal lo cual conlleva una serie de estrategias a largo plazo que no es posible ejecutarlas en período tan corto.

De otra parte, la Auditoría General, como órgano de vigilancia de las contralorías tiene especial posibilidad de incidir en la generación de políticas públicas que orienten una adecuada ejecución de recursos. En la medida en que se realicen estrategias transversales de evaluación de la inversión de los recursos a nivel nacional, se está realizando un aporte importante en la mejora de las finanzas públicas, pero estas estrategias exigen acciones y seguimientos que son imposibles de consolidar en un período de dos años.

El periodo del Auditor General de la República ampliado, permitirá que sus funciones se desarrollen en la forma requerida y arrojen los resultados esperados por la comunidad, garantizando que los recursos públicos asignados a las contralorías se administren de manera eficiente y se destinen a la satisfacción del cometido estatal en cuya realización participen.

Si los planes y programas proyectados por una administración se desarrollan en determinados periodos establecidos por la Constitución y la Ley, el seguimiento y evaluación a que están sometidas las actividades con ese objeto, también debe producirse dentro de ese mismo lapso. De esta forma es posible no sólo producir informes anuales sobre la gestión desarrollada, sino adicionalmente realizar evaluaciones globales al vencimiento del periodo que permitan verificar el grado de cumplimiento de las metas trazadas por la Administración y su contribución a la satisfacción de los cometidos estatales.

Control Fiscal de la Auditoría General de la República a las Contralorías Territoriales

Se hace necesario establecer expresamente que el control fiscal sobre las contralorías departamentales, distritales y municipales este a cargo de la Auditoría General de la República para suplir un vacío omitido por el Constituyente en el año 1991 y evitar interpretaciones y doctrinas equivocadas que en la actualidad subsisten sobre el control ejercido por la Auditoría General de la República a los entes de control fiscal de carácter territorial.

Para ratificar la procedibilidad de la reforma constitucional vale la pena traer a colación los

antecedentes jurisprudenciales en torno a la facultad de la Auditoría General de la República para ejercer el control fiscal sobre las contralorías territoriales podemos referenciar la Sentencia C-1339 del 4 de octubre de 2000, proferida por la Honorable Corte Constitucional y que se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 17 del Decreto-ley 272 de 2000, en los siguientes términos:

“...Por lo tanto no es inconstitucional que el legislador asigne al mismo órgano especializado que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de dicha Contraloría, la vigilancia de órganos que realizan idéntica función a nivel departamental, distrital y municipal.

*Debe entenderse, que al autorizar la norma sub examine a la Auditoría General para ejercer la vigilancia de las gestión fiscal de las contralorías municipales y distritales, lo hace con el fin de darle desarrollo al inciso segundo del artículo 274 constitucional, y dentro de esta perspectiva, no resulta aquella reprochable, dada la circunstancia de cumple apropiadamente con la voluntad del constituyente en el sentido que, por disposición legal, sea la Auditoría General la entidad encargada de ejercer el control fiscal sobre los organismos que ejercen esta función a nivel territorial...”*¹ Subrayado por fuera de texto.

De igual manera la Sentencia C-1176 de 2004, proferida por el mismo órgano constitucional manifestó:

“...Es claro entonces, que por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, sin que por tal circunstancia, esta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución. También le corresponde a la Auditoría, la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales; y, de manera excepcional, ejerce vigilancia sobre las cuentas de las contralorías municipales y distritales, sin perjuicio del control que le corresponda a las contralorías departamentales, en los términos que establezca el legislador. Atribución que le corresponde ejercer a la Auditoría, respecto de la Contraloría General y las territoriales, de conformidad con los mismos principios y sistemas de control fiscal establecidos en la Constitución y la ley para todas las entidades y orga-

¹ Sentencia C-1339 del 4 de octubre de 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

nismos del Estado... ”². Subrayado y resaltado por fuera de texto.

Lo que se pretende es evitar interpretaciones disímiles que se vienen presentando por algunos órganos jurisdiccionales y administrativos en torno a la competencia de la Auditoría General de la República para ejercer el control fiscal sobre los entes de control fiscal territorial.

Por otra parte, y también relacionado con el alcance del control fiscal ejercido por la Auditoría General de la República AGR, en este punto es pertinente advertir que resulta inconveniente y antieconómico que las contralorías departamentales ejerzan la potestad de la vigilancia fiscal a aquellas contralorías distritales y municipales del respectivo departamento, potestad otorgada por el artículo 162 de la Ley 136 de 1994, cuando legalmente está establecido que la AGR, como organismo superior de control fiscal de segundo nivel es la entidad que vigila gestión fiscal de todas las contralorías del país.

En consecuencia, es necesario solicitar al Legislador la derogatoria del artículo 162 de la Ley 136 de 1994 que dice: “La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental. La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley”.

² Sentencia C-1176 del 24 de noviembre de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y la destinación de las propinas.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina.

Artículo 2°. *Concepto de propina.* Se entiende como propina la suma de dinero que por mero sentido de liberalidad y en forma voluntaria, el usuario o cliente de alguno de los establecimientos a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, entrega a las personas que le atendieron, como demostración de agradecimiento por el servicio recibido, independientemente del valor que deba pagar por el mismo.

Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina.* La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Artículo 4°. *Factura o documento equivalente.* La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos y su costo unitario y el costo total, más los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, deberá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas.* Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido, sus beneficiarios serán única y exclusivamente las personas que trabajen en la cadena de servicios en el respectivo establecimiento, según la distribución que internamente se establezca de común acuerdo entre tales beneficiarios.

En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos.

Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden a la empresa, tales como reposición de elementos de trabajo.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 1°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta Ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial.

Parágrafo 2°. El acuerdo contentivo de la forma de distribución de las propinas, deberá ser por escrito, documento del cual se les entregará copia a los miembros de la cadena de servicios.

Los acuerdos deberán ser remitidos a las autoridades del trabajo en la forma que lo determine el Ministerio del Trabajo.

Artículo 6°. *Sanciones.* Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.

Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas será competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Efraín Antonio Torres Monsalvo,
Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Problemática

Con el presente proyecto de ley se pretende corregir una situación de atropello que se presenta reiteradamente por parte de los dueños y/o administradores de establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y cualquier otro establecimiento en el que se sugiera pago de propina, ya que de manera reiterada viene ocurriendo que los dineros que los clientes entregan a título de propina como una manera de gratificar o de agradecer por los servicios prestados, son utilizados indebidamente para la reposición de elementos como manteles, copas, vasos, cubiertos, etc., o en algunas ocasiones son usados por los dueños y/o propietarios para el pago de los salarios del personal de la cadena de servicios.

Es por ello, y de acuerdo con la naturaleza de las propinas, que se presenta esta iniciativa, buscando que este tipo de situaciones no se siga presentando en nuestro país, logrando que esas propinas vayan a su lógico destinatario como lo es naturalmente el personal de la cadena de servicios del establecimiento, que son las personas que con su esfuerzo, dedicación, atención y amabilidad hacen pasar un rato agradable al cliente que como un gesto de reconocimiento al servicio y de gratitud, de manera libre y voluntaria premia esa labor prestada entregando una suma de dinero adicional a la estimada por los bienes y servicios prevista por el establecimiento en la cuenta o factura, con destino a las personas que se esmeraron en su confort y servicio.

Adicionalmente, se busca elevar a la categoría de ley, el carácter voluntario de las propinas, pretendiendo con ello, garantizar que mientras se encuentre vigente la misma, en ningún establecimiento de los mencionados anteriormente pueda ser exigido el pago de propina, o de un monto determinado o sugerido por este concepto. Es por ello, que se prevé que siempre se debe preguntar al cliente, usuario o consumidor si desea incluir dentro de la cuenta o factura la propina, y advirtiéndole que si bien el establecimiento puede sugerir un porcentaje de la venta como monto de la propina, esta puede ser modificada en todo momento disminuyéndola o aumentándola por la simple voluntad o liberalidad del cliente.

Dejando claro los puntos anteriores, las autoridades del trabajo como las del comercio podrán entrar a vigilar y a sancionar a los dueños y/o administradores de estos establecimientos, en el evento de que transgredan la naturaleza, destinación y regulación específica que se pretende implementar.

2. Consideraciones

2.1. *Ámbito de aplicación*

Se pretende abarcar la totalidad de los establecimientos donde de la naturaleza de los servicios prestados se sugiera o se presente la oportunidad de pagar propinas.

2.2. *Voluntariedad de la propina*

De acuerdo al tratamiento que se le ha dado a las propinas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, a la naturaleza de las mismas, y a los usos sociales, se establece de manera clara y expresa que la propina obedece exclusivamente a la voluntad o liberalidad de los clientes, consumidores o usuarios, razón por la cual el personal del establecimiento de manera previa deberá preguntar al cliente si desea incluir dentro de su cuenta o factura su propina voluntaria, recordándole el derecho a reconocerla o no, y fijar su monto en el evento de que le sea sugerido un porcentaje sobre el total de la cuenta como propina.

Hay que precisar que cuando la propina deja de ser voluntaria y se convierte en obligatoria, pierde su natural esencia y se convierte en parte del pago por el servicio recibido.

2.3. *Destinación de la propina*

Como se mencionó en renglones anteriores, se considera que este es el punto nodal del proyecto, y es precisamente gracias a la problemática que se presenta en la actualidad en cuanto a la destinación de la propina por parte de los dueños y/o administradores de los establecimientos, que de manera abusiva se acostumbran a destinar estos dineros para cubrir gastos que deben ser desembolsados por el mismo negocio, pues forman parte de los costos habituales del mismo, tales como la reposición de vasos y de platos rotos, lo cual, naturalmente, es un accidente frecuente en esta clase de actividades. En este punto, de manera recurrente y preocupante es apropiada la propina por parte del dueño y/o administrador, para posteriormente pagar la nómina, esto es, los salarios de todo el personal.

De esta manera, los miembros de la cadena de servicios, que deberían ser los destinatarios obvios de las propinas, terminan subsidiando a los dueños de los establecimientos que se apoderan de ingresos que no les corresponden, a pesar de que la gran mayoría de estos servidores no cuentan con prestaciones sociales ni con seguridad social.

A su vez, se establece que el personal de la cadena de servicios será únicamente el que decida de manera voluntaria y concertada la forma y porcentaje en el que serán distribuidas las propinas en cabeza de cada uno de ellos. Ya que puede presentarse que no se llegue a un acuerdo entre

ellos, se consagra una norma subsidiaria que establece que será distribuida de manera equitativa en cada una de las personas que hacen parte de la cadena de servicios.

Este acuerdo deberá remitirse a las autoridades del trabajo en la forma y con las condiciones señaladas por ellas, para poder realizar el respectivo seguimiento y control al cumplimiento del mismo.

2.4. *Personal de la cadena de servicios*

El personal de la cadena de servicios está compuesto por todos y cada uno de los trabajadores que laboran en el establecimiento y prestan su servicio en beneficio de los clientes o consumidores, es decir, meseros, vigilantes, acomodadores de carros, auxiliares de cocina, cocineros, barmans, recepcionistas, etc.

Se considera que todo el personal involucrado en la prestación del servicio al cliente o consumidor debe ser beneficiario de la propina, ya que el esfuerzo y dedicación de cada uno de ellos, es la razón por la cual se toma la decisión del reconocimiento o no del pago de propinas.

2.5. *Forma de información de la propina*

La Superintendencia de Industria y Comercio será la encargada de impartir las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Se considera que la forma como deben informar los establecimientos debe ser de acuerdo a reglamentaciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, ya que es una actividad o un uso social muy dinámico y se corre el riesgo de que la norma se vuelva anacrónica si se deja a previsión de la ley. Es por ello, que se deja en cabeza de la superintendencia la regulación de este aspecto, ya que esta autoridad cuenta con la experiencia y con el conocimiento directo de las realidades sociales, lo que la vuelve en la entidad idónea para regular este aspecto.

2.6. *Propinas y salario*

Con la iniciativa no se busca hacer recaer sobre los propietarios de los establecimientos en referencia una nueva carga laboral. Es por ello, que expresamente se define en el texto del proyecto que las propinas que reciben los meseros y demás empleados de parte de los clientes o usuarios de los mencionados negocios, no constituyen salario ni pueden considerarse como factor salarial.

3. Trámite legislativo previo

El presente proyecto de ley ya había sido presentado a consideración del Congreso de la

República en la legislatura 2011-2012, donde fue aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y fue radicada ponencia positiva para segundo debate ante la plenaria de esa corporación, donde lamentablemente por motivos de congestión legislativa no pudo ser debatido y posteriormente aprobado.

4. Comentarios finales

Con la iniciativa que se vuelve a presentar a consideración del Congreso de la República, se pretende proteger los derechos de los trabajadores de las cadena de servicios de restaurantes, bares, grilles, cafeterías, etc., a que la propina que entrega de manera voluntaria el consumidor o cliente sea distribuida únicamente entre los mencionados, y no sea usada como en la actualidad por algunos dueños y/o administradores para pagar salarios, reposición de vasos, manteles, platos, etc.

También se salvaguardan los derechos al consumidor, ya que este al momento de entregar una propina lo hace con el móvil de premiar o reconocer ese servicio prestado por las personas encargadas de la atención del mismo, y no espera que ese dinero sea invertido para el pago de salarios o para la reposición de menaje.

Otro punto fundamental es que se eleva a rango legal la voluntariedad de las propinas, y siempre tendrá que preguntarse previamente al cliente o consumidor si desea incluir alguna suma de dinero por concepto de propina, y en el evento de que se sugiera la propina, se deberá advertir que el monto puede ser modificado dependiendo del arbitrio del usuario.

Por ello se considera que este proyecto de ley contribuirá en gran medida a desenredar la maraña envuelta alrededor del tema de las propinas en Colombia, buscando principalmente proteger al consumidor y a los trabajadores de la cadena de servicios quienes son natural y lógicamente los destinatarios de esas sumas de dinero.

Del honorable Representante,

Efraín Antonio Torres Monsalvo,
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de agosto del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Efraín Torres Monsalvo*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta el servicio para los usuarios del transporte aéreo interno e internacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca reglamentar el servicio transporte aéreo interno e internacional.

Artículo 2°. *Información sobre cambios, demoras o cancelación en los vuelos.* La aerolínea deberá informar al pasajero sobre demoras en los vuelos, cancelación y desvío de los mismos a más tardar con cuatro (4) horas de antelación al vuelo, por el medio de comunicación más rápido posible (celular, teléfono, fax, correo electrónico), so pena de incurrir en sanción por el incumplimiento.

Parágrafo. Cuando la aerolínea incumpla con el vuelo pactado de manera total o parcial, deberá a elección del viajero, prestar otros servicios de la misma calidad o reembolsar o compensar el precio pactado por el servicio incumplido.

Ante la imposibilidad de prestar el servicio de la misma calidad, el prestador deberá contratar a sus expensas con un tercero, la prestación del mismo.

Artículo 3°. *Adiciónese el artículo 1882 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) con el siguiente inciso. Demoras o Cancelación del vuelo por causas de fuerza mayor o caso fortuito.* Cuando los vuelos no puedan iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrasen por causas técnicas o por razones meteorológicas o atmosféricas, una vez superada la causa del retraso; los vuelos se reiniciarán respetando estrictamente el orden de horario e itinerarios de los mismos.

Artículo 4°. *Compensaciones al usuario o pasajero.* Cuando los vuelos se encuentren, en los casos de cancelaciones, interrupciones, demoras, desvíos o cualquier otro evento que sea imputable a la aerolínea, el transportador deberá informar al pasajero, el transportador compensará al pasajero conforme a lo siguiente:

1. Demoras. Cuando haya demora en la iniciación del vuelo (inicio del rodaje para decolar) y por lo tanto no se cumpla con el horario programado del vuelo autorizado por la Aeronáutica Civil, se observará lo siguiente:

a) Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a tres (3), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica -que no exceda de cinco (5) minutos- o por el medio más ágil disponible al lugar de destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero.

b) Cuando la demora sea superior a tres (3) horas e inferior a cinco (5), además de lo anterior, se deberá proporcionar al pasajero alimentos (desayuno, almuerzo o cena, según la hora).

c) Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas, además de lo anterior, el transportador deberá compensar al pasajero conforme a lo establecido en el numeral 4) del presente artículo. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p.m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje y gastos de traslado de ida y regreso al aeropuerto.

2. Cancelación. En los casos que la aerolínea decida cancelar el vuelo, teniendo el pasajero reserva confirmada, se le sufragarán los gastos de hospedaje y transporte de ida y regreso al aeropuerto. Además, si se presenta demora antes de la cancelación del vuelo, el pasajero recibirá las compensaciones previstas en el numeral 1 según corresponda.

3. Anticipación del vuelo. Cuando la aerolínea anticipe el vuelo en más de una hora, sin avisar al pasajero, o cuando habiéndole avisado le resulte imposible viajar en el nuevo horario impuesto, se le deberá proporcionar el viaje a su destino final en el siguiente vuelo que le resulte conveniente de la propia aerolínea, en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del pasajero en otra aerolínea. En estos casos el pasajero no pagará ningún excedente si el nuevo cupo correspondiera a una tarifa superior. De no aceptar el pasajero ninguna de estas alternativas, podrá exigir la devolución del precio pagado, sin penalización alguna.

4. Sanción por incumplimiento o Compensación adicional. La aerolínea deberá compensar al pasajero con una suma equivalente mínimo al 25% del valor del trayecto, pagadera en dinero o cualquier otra forma aceptada por el pasajero, además de lo consagrado en el artículo 3° de la presente ley, en los siguientes casos:

- Demora superior a cinco (5) horas, por causas imputables a la aerolínea.

- Cuando no se dé cumplimiento expreso a lo consagrado en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 5°. *Sobreventa de tiquetes aéreos.* Prohíbese totalmente la sobreventa de tiquetes aéreos, en consecuencia la aerolínea solo podrá disponer para la venta hasta el 100% de la capacidad del vuelo.

Artículo 6°. *Cumplimiento de promociones.* La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará el estricto cumplimiento de las promociones que publiciten las diferentes aerolíneas, tales como los planes de viajero frecuente y demás promociones ofrecidas al pasajero.

Las promociones ofrecidas deben ser absolutamente claras y sus tarifas aéreas debidamente registradas. En caso de anunciarse públicamente sus condiciones, deberá cumplirse a cabalidad con lo anunciado.

Parágrafo. Paquetes todo incluido. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo), cuando se ofrezcan paquetes “todo incluido” el transportador y/o agente de viajes deberá informar claramente al pasajero las condiciones de dicho producto por escrito con en letra clara y legible.

A los efectos de esta norma se entiende por paquetes todo incluido, el producto ofrecido por una aerolínea o agencia de viajes incluyendo además de los tiquetes para el transporte aéreo, porción terrestre, es decir, alojamiento, alimentación, transporte aeropuerto -hotel- aeropuerto, y tours, entre otros.

Artículo 7°. *Responsabilidad sobre el equipaje.* Cuando el equipaje de un pasajero, no llegue, o siga en otro vuelo, de modo que implique espera para su dueño o que tenga que regresar al aeropuerto para reclamarlo, la aerolínea deberá pagar penalidad a favor del pasajero por el veinte por ciento (20%) del costo total del tiquete, así mismo como el costo de los traslados hasta y desde el aeropuerto, serán asumidos por el transportador. En tales casos, la aerolínea también sufragará al pasajero los gastos por elementos de aseo. La aerolínea será responsable por el debido cuidado del equipaje de cada pasajero, desde el momento del aforo o ingreso al avión.

Artículo 8°. *Sistema de Atención al Usuario.* Todas las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros que operen en Colombia, deberán disponer en cada aeropuerto donde operen, de un Sistema de Atención al Usuario a través del cual deberán recibir y atender, de manera inmediata y personal, las quejas, reclamos o sugerencias de los pasajeros, ofreciendo las soluciones inmediatas que sean pertinentes de acuerdo a las circunstancias, y en su defecto, deberán transferir inmediatamente el requerimiento correspondiente a la persona o dependencia que debe darle solución a la mayor brevedad posible.

Así mismo deberá garantizar atención a familiares de víctimas de accidentes que llegaren a presentarse en la aerolínea donde se transporte al pasajero.

Artículo 9°. Prohíbese a las aerolíneas el uso de la lista de viajeros no conformes.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Oscar de Jesús Marín,

Representante a la Cámara por Antioquia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ¹Colombia cuenta actualmente con 590 aeropuertos y campos de aterrizaje de los cuales: 74 son de propiedad de Aero civil, 14 de los Departamentos, 94 Municipales, 9 Militares, 185 Fumigación, 214 Privados.

Según información emitida por la Aeronáutica Civil la siguiente es la lista de aeropuertos en Colombia, organizados por los departamentos que componen nuestro país.

²AEROPUERTOS POR DEPARTAMENTOS

Amazonas

Leticia Alfredo Vásquez Cobo

Antioquia

Carepa Antonio Roldán Betancur

Medellín Olaya Herrera

Puerto Berrío Morelia

Remedios Alberto Jaramillo Sánchez

Rionegro José María Córdova

Urreao Alí Piedrahíta

Arauca

Tame Gabriel Vargas Santos

Atlántico

Barranquilla Ernesto Cortissoz

Bolívar

Cartagena Rafael Núñez

Boyacá

Paipa Juan José Rondón

Caldas

Caquetá

Casanare

Hato Corozal

Paz de Ariporo

Tablón de Támara

Trinidad

Yopal El Alcaraván

Cauca

Cesar

Valledupar Alfonso López Pumarejo

Chocó

Condoto Mandinga

Nuquí Reyes Murillo

Quibdó El Caraño

Córdoba

Montería Los Garzones

Cundinamarca

Bogotá El Dorado

Guaymaral

La Guajira

Riohacha Almirante Padilla

Magdalena

Santa Marta Simón Bolívar

Meta

San Martín de los Llanos

Villavicencio Vanguardia

Nariño

Norte de Santander

Cúcuta Camilo Daza

Ocaña Aguas Claras

Putumayo

Puerto Asís Tres de Mayo

Quindío

Armenia El Edén

Risaralda

San Andrés y Providencia

San Andrés Gustavo Rojas Pinilla

Santander

Bucaramanga Palonegro

Sucre

Corozal Las Brujas

Tolú Golfo de Morrosquillo

Tolima

Flandes Santiago Vila

Ibagué Perales

José Celestino Mutis

Valle del Cauca

Vaupés

Mitú Fabio Alberto León Bentley

Vichada

Puerto Carreño Germán Olano

2. AEROLÍNEA

³*Líneas aéreas, o aerolíneas, son aquellas organizaciones que se dedican al transporte de pasajeros o carga, y, en algunos casos, animales, por avión.*

⁴*Clases de servicios.* Los servicios aéreos comerciales de transporte público podrán ser regulares o no regulares; los primeros son los que se prestan con arreglo a tarifas, itinerarios, condiciones de servicios y horarios fijos que se anuncian al público; los últimos no están sujetos a las modalidades mencionadas. Unos y otros pueden ser nacionales o internacionales.

³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Aerol%C3%ADnea>

⁴ <http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Rglamentacion/RAC/Paginas/Inicio.aspx>
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil Oficina de Transporte Aéreo - Grupo de Normas Aeronáuticas REGLAMENTOS AERONÁUTICOS DE COLOMBIA - PARTE TERCERA 1.

¹ <https://www.mintransporte.gov.co/loader.php?IServicio=FAQ&IFuncion=viewPreguntas&id=67#a473>

² <http://www.aerocivil.gov.co/Aerodromos/Aeropuertos/Paginas/Inicio.aspx>

3. Definición. Transporte público interno es aquel que se presta exclusivamente entre puntos situados en el territorio de la República; este puede ser troncal, secundario, regional, aerotaxi, de carga y especial de carga.

4. Abuso en el servicio

Entre el año 2010 y lo corrido de 2013 han sido radicados ante la Superintendencia de Industria y Comercio 1.323 quejas provenientes de consumidores y/o usuarios quejosos y reclamantes por las aerolíneas del país, esto por motivos de retrasos, cancelaciones, cambios, demoras, anticipaciones, sobreventa de tiquetes en vuelos internos como internacionales, esto teniendo en cuenta que la Ley 446 de 1998, Ley 1480 de 2011 y artículo 24 del Código General del Proceso, delegan a dicha entidad para conocer y decidir de las acciones de protección al consumidor.

Así mismo, la Confederación Colombiana de Consumidores, aunque no es ente competente, para dirimir y conocer de quejas y reclamos del usuario en contra de las aerolíneas, en el transcurso del año 2012 y 2013, ha recibido vía correo electrónico 160 quejas interpuestas por los usuarios a las diferentes aerolíneas.

Actualmente hemos evidenciado que los usuarios del transporte aéreo se han visto afectados cuando realizan trayectos aéreos por diversas causas, entre las cuales podemos destacar la demora en salida de los vuelos tanto nacionales como internacionales, la sobreventa de tiquetes aéreos sobre todo en temporada alta y las arbitrariedades que se presentan en contra de los usuarios que utilizan este medio de transporte.

No es ajeno para nosotros que actualmente la sobreventa es una práctica legal y común en el sector turístico, pero si lo vemos desde el punto de vista del consumidor y usuario, la sobreventa de pasajes aéreos “es ilegal, porque viola las normas de protección al consumidor y el contrato que suscribe el usuario que compra el pasaje” y, si bien reconoce que es una práctica común en las compañías aéreas, el hecho de que la aerolínea reembolse al pasajero la suma que pagó por su pasaje no la exime de la responsabilidad administrativa, respecto de la norma de protección al consumidor. No obstante en la Comunidad Europea existe una normativa que apunta a reducir considerablemente la frecuencia de las denegaciones de embarque y frenar esta práctica abusiva de las compañías aéreas. La norma establece multas a cargo de las transportadoras, que deberán pagarle al pasajero que no pudo embarcar. Situación que puede ser implantada en esta Nación, como lo menciona el articulado expuesto.

Es sabido por todos que el Código de Comercio, o Decreto 410 de 1971, le dio libre albedrío a la Aeronáutica Civil para que reglamentara

todo lo pertinente al transporte aéreo, siendo esta Entidad pertinente en la creación de la misma, sin embargo las empresas aéreas no dan cabal cumplimiento a esta normatividad, saltándose así mismo los parámetros regulados y vulnerando los derechos del consumidor o usuario.

De igual manera existe gran desconocimiento de esta norma por parte de los usuarios o pasajeros, quienes se ven diariamente afectados por situaciones inesperadas como son la demora en los vuelos, la cancelación y hasta la sobreventa de los mismos.

Se realizó una pequeña encuesta a varios usuarios en el Aeropuerto “El Dorado”, ubicado en la Ciudad de Bogotá, quienes manifestaron su inconformidad y el desconocimiento de presuntas indemnizaciones por demora o cancelación en vuelos nacionales e internacionales. De igual manera hicieron alusión a reclamaciones que han presentado a las aerolíneas, quienes no proponen una pronta solución a los altercados presentados y los clientes no son propiamente su prioridad.

Según informe de calidad presentado por la Aeronáutica Civil en el mes de mayo de 2012, el mayor motivo de presentación de quejas hacia las aerolíneas, fue por demoras en vuelos, siguiendo en su mismo orden la cancelación de los mismos y finalizando con el equipaje, lo cual se puede apreciar a continuación:

“1.1. MOTIVO DE LAS QUEJAS

La insatisfacción de los usuarios del servicio de transporte aéreo, en el mes de mayo de 2012, en vuelos domésticos generaron de Vuelo 113 (27%), Reservas 23 (6%), Sobreventa 14 (3%) y finalmente equipaje 13 (3%).⁵

Como usuarios de esta clase de transporte entendemos los casos de fuerza mayor, como son las fallas técnicas o situaciones atmosféricas, pero en oportunidades las Empresas se valen de estos argumentos para sobrevender vuelos, situación que nos perjudica grandemente, porque debido a estas fallas podemos perder grandes oportunidades laborales, compromisos familiares, entre otras.

Los usuarios de esta clase de transporte, están bastantes inconformes con el abuso y arbitrariedades de las aerolíneas hacia el consumidor (pasajero o usuario), es evidente que a diario y en especial en periodos vacacionales o fines de semana largos esta situación empeora, por ello, la necesidad de tomar alguna medida frente a este tipo de atropellos.

En esa medida las disposiciones que el proyecto contiene deberán traducirse en mecanismos eficaces en la realización de los derechos del consumidor, a través de la adopción y puesta

⁵ <http://190.27.249.227/AAeronautica/Estadisticas/TAereo/Documents/BOLETIN%20MAYO%202012.pdf>

en marcha de una verdadera solución, y por ello hoy sometemos a consideración, para discusión y aprobación, la presente iniciativa.

Esta iniciativa pretende entonces señalar normas para un buen servicio al usuario o pasajero y que pueda llegar a tener un agradable viaje.

5. Marco constitucional

Artículo 2º. Constitución Política de Colombia. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Según Sentencia del 23 de noviembre de 2012, emitida por la Honorable Corte Constitucional, manifiesta que:

Sentencia T-987/12

LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS

... 4. El Congreso, dentro de su cláusula general de competencia para la producción normativa, está investido de la facultad para expedir las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos (artículo 150-23 C.P.). En ejercicio de esa competencia, se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de *servicio público esencial*. Esta connotación, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, implica necesariamente que la actividad académica así calificada está intrínsecamente relacionada con la eficacia de los derechos fundamentales, de modo que debe garantizarse por el Estado su continua, eficiente y adecuada prestación. La definición de estos servicios, en criterio del mismo precedente, corresponde al legislador, quien debe cumplir con el criterio material expuesto.

Sobre el particular, se ha señalado por parte de la Corte, en el ámbito del análisis de constitucionalidad de normas que fijan la prohibición de la huelga en esa clase de actividades, que “*la Corte ha acudido al criterio de acuerdo con el*

cuál un servicio público es esencial cuando “las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales” [3]. || *En un principio, la Corte consideró que debía juzgar en cada caso concreto si la prohibición de la huelga en una determinada actividad respondía al requisito de que la labor analizada constituyera un servicio público esencial. Con base en este criterio, la Corte ha declarado que servicios como la banca central*[4]; *el transporte*[5]; *las telecomunicaciones*[6]; *la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo*[7] *y los servicios públicos domiciliarios*[8], *son materialmente servicios públicos esenciales.*”[9]

En el caso del transporte, en general, y su modalidad aérea, en particular, concurren diversas razones para concluir que se trata de un servicio público vinculado estrechamente con la satisfacción de los derechos fundamentales. Las sociedades contemporáneas, señaladas por procesos de urbanización y especialización de los factores productivos, obligan a que los individuos deban permanente movilizarse largas distancias, en aras de ejercer sus derechos y competencias, acceder a distintas posiciones jurídicas, cumplir con sus obligaciones contractuales, dirigirse a la infraestructura para la prestación de otros servicios públicos, etc. La libertad de locomoción, así entendida, no se concentra exclusivamente en la garantía de transitar libremente por el territorio nacional, sino también con la existencia de mecanismos que permitan hacerlo en condiciones razonables y adecuadas. Esos instrumentos no son otros que los medios de transporte de pasajeros.

Existe, en ese orden de ideas, un vínculo inescindible entre la vigencia de múltiples derechos fundamentales y el acceso al transporte. En efecto, el derecho a ejercer una actividad laboral, a obtener el servicio educativo o de salud, o el simple ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, expresado en la decisión autónoma de dirigirse hacia donde se plazca, dependen de contar con la infraestructura y servicios adecuados para lograr esa movilidad. Esta ha sido la posición de la Corte en su jurisprudencia, al señalar que “... *las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)*”[10].

De igual manera, la jurisprudencia constitucional también ha contemplado que las barreras

de acceso al transporte afectan, por sí mismas, los derechos fundamentales, en especial respecto de aquellos sujetos de especial protección. En ese sentido, la Sentencia T-535/02, que analizó la situación de una persona en situación de discapacidad quien, en virtud de problemas de diseño y adecuación de infraestructura, no podía acceder en condiciones adecuadas al sistema de transporte masivo TransMilenio del Distrito Capital, determinó que *“...la libertad de locomoción es de capital importancia por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales. Segundo, esta libertad se afecta no sólo cuando por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también se ve limitado cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación. Tercero, el servicio de transporte público es indispensable para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte. Cuarto, el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios”*. (Subrayas fuera de texto).

Es por ese vínculo particular entre los derechos fundamentales, en especial la libertad de locomoción, y el servicio de transporte público, que se admite que el legislador intervenga, de manera intensa, la prestación de ese servicio. Esto al menos a través de dos ámbitos de justificación: el carácter de *actividad peligrosa* que tiene el transporte público y la necesidad de ejercer el control del mercado de prestación del transporte, con el fin de satisfacer los derechos de los usuarios.

... 6. Incluso desde una perspectiva tradicional de la responsabilidad civil, el uso de vehículos automotores ha sido considerado como una actividad riesgosa, que requiere por ende la definición de reglas particulares que prevengan y limiten estos riesgos. Ello más aun cuando se trata de transporte público de pasajeros, donde las condiciones de seguridad en la prestación del servicio se muestran críticas para la protección de la integridad física de los usuarios y demás personas involucradas en esa actividad.

A partir de este criterio, se ha considerado por la Corte que aquellas medidas que están dirigidas a lograr la seguridad en el transporte son compatibles con la Carta y hacen parte del margen de configuración legislativa sobre la materia. Estas regulaciones, además, están estrechamente vinculadas en la protección del bien común, interesado en el acceso en condiciones de seguridad al servicio de transporte público

que, como se explicó, es vehículo para la satisfacción de distintas garantías constitucionales. Sobre el particular, expone la jurisprudencia que *“la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expreso mandato de la Carta Política (artículo 150-23), de ahí que corresponda al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexión del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple. Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, artículo 5°), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la prelación del interés general sobre el particular; en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La seguridad, según lo disponen el artículo 2° de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte en General”*.

Esto explica que el legislador haya designado autoridades administrativas que tienen la función específica de ejercer la vigilancia, inspección y control del transporte, en aras de satisfacer esas condiciones de seguridad. Si se parte de la base que la actividad del transporte tiene riesgos intrínsecos, derivados del tráfico, que a su vez resultan particularmente gravosos al tratarse de un servicio colectivo que involucra la protección de la integridad física de una pluralidad de personas, es necesario que se regule la materia de manera intensa, en sus distintos aspectos técnicos y operativos, y se prevea la institucionalidad estatal encargada de verificar el cumplimiento de esa normatividad. Esta ha sido la posición de la jurisprudencia constitucional, al señalar que *“[I]a importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”*^[11]. *El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso.*^[12]

Esta función de reglamentación, para el caso particular del transporte aéreo, se ejerce a través

de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC). Así, el legislador dispuso en el artículo 86 de la Ley 336/96 que *“el Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, convenios, acuerdos prácticos internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia”*. A esta norma se suma lo previsto en el artículo 1782 del Código de Comercio, el cual dispone que *“por “autoridad aeronáutica” se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. || Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.”* ...

... Breve referencia a los derechos del consumidor frente a los servicios públicos

...14. La Constitución, al definir los derechos colectivos y del ambiente, tiene una especial preocupación en la satisfacción de los derechos de los consumidores. En ese sentido, el artículo 78 C.P. determina que (i) la ley regulará el control de calidad de los bienes ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización; (ii) concurrirá responsabilidad de los productores y proveedores de servicios que, según lo estipule la ley, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios; y (iii) el Estado está obligado a garantizar la participación de las organizaciones y consumidores de usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

A partir de esta previsión, la jurisprudencia constitucional ha concluido que la Carta Política superó la visión del liberalismo económico clásico según la cual los consumidores, de un lado, y los productores y proveedores, del otro, están en pie de igualdad contractual. Antes bien, se reconoce que en realidad se encuentran en un plano económico desigual, basado en el predominio del productor del bien o el proveedor del servicio, merced que fija las condiciones para la comercialización. Así, es necesario que el Estado intervenga con el fin de equiparar a los consumidores, a través de la garantía de sus derechos a acceder a bienes y servicios de calidad. Solo de esta manera se logra un equilibrio entre el poder fáctico de los proveedores y productores y la obligatoriedad constitucional de acceso, en las condiciones anotadas, a los bienes y servicios.

Así lo ha señalado la Corte al prever esta modificación en el paradigma de los derechos de consumo. Al respecto, la Sentencia C-749/09 señaló:

...“6. Como lo ha resaltado la Corte en decisiones anteriores, el tratamiento de los derechos de los consumidores y usuarios tuvo un cambio significativo a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. En el periodo preconstitucional, la relación entre los sujetos que concurren al circuito comercial de distribución de bienes y servicios (productores, comercializadores y consumidores) estaba basada en las reglas propias del liberalismo económico. Los consumidores, en su condición de adquirentes de los productos, estaban en un plano de igualdad de negociación con los oferentes de los mismos y, en caso que se encontraran desequilibrios en su compraventa, bien por desigualdades ostensibles en el precio o en la calidad exigible de las mercaderías, tenían a su disposición las herramientas propias del derecho civil para reparar el daño sufrido (resarcimiento de la lesión enorme, saneamiento por evicción o por los vicios ocultos del bien, responsabilidad civil contractual, etc.). Esto implicaba, como es obvio, la presunción que los productores, intermediarios y consumidores (i) acceden al mercado en idénticas condiciones; (ii) tienen a su disposición el mismo grado y calidad de la información; (iii) poseen idénticas condiciones de acceso a la solución jurisdiccional de los conflictos que se susciten en esas relaciones de intercambio.

El cambio cualitativo antes citado radica en el reconocimiento, por parte del derecho constitucional, de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo. De un lado, el avance de la ciencia y la tecnología en la sociedad contemporánea y, sobre todo, la especialización en los procesos productivos, ocasiona grandes asimetrías de información entre los sujetos que concurren al intercambio de bienes y servicios. En efecto, los consumidores suelen carecer del conocimiento y experticia suficientes para discernir acerca de los aspectos técnicos que definen la calidad de los productos, incluso aquellos de consumo ordinario. De igual modo, los fabricantes y comercializadores son, en la mayoría de ocasiones, conglomerados empresariales que tienen a su disposición infraestructuras que, a manera de economías de escala, participan en el mercado económico e, inclusive, concurren ante las autoridades administrativas y judiciales con evidentes ventajas, habida cuenta la disponibilidad de recursos, asesorías profesionales permanentes de primer nivel y conocimiento acerca del funcionamiento de las instancias de resolución de conflictos jurídicos, derivada de la condición de litigantes recurrentes.^[37]

...7. Los consumidores, en ese marco de información asimétrica y desigualdades fácticas con los comercializadores y productores, adoptan sus decisiones de adquisición de bienes y servicios basados, esencialmente, en relaciones

de confianza. El prestigio obtenido por determinada marca, la novedad del bien o, en muchas ocasiones, el éxito mediático de una campaña publicitaria, llevan al consumidor a optar por determinado producto, incluso en aquellos casos en que su uso conlleva riesgo social, como sucede con los alimentos, los fármacos de venta libre, los vehículos, etc.

Estas condiciones fueron advertidas por el Constituyente, quien consagró en el artículo 78 de la Carta Política herramientas definidas, destinadas a proteger a los consumidores de las consecuencias del desequilibrio sustancial antes explicado”.

...15. La prescripción constitucional de un tratamiento diferenciado frente a las relaciones entre consumidores, productores y proveedores de servicios ha permeado la legislación. En tal sentido, la Ley 1480/11 – Estatuto del Consumidor prevé diferentes regulaciones que parten de la presunción del desequilibrio fáctico mencionado y en consecuencia, la obligación estatal de restablecimiento. Entre estas disposiciones se destacan las siguientes:

...15.1. El carácter de orden público de las normas del Estatuto y el mandato de interpretación favorable de las reglas jurídicas para el consumidor. (Artículo 4°).

...15.2. La responsabilidad solidaria entre productor y proveedor cuando se trate de bienes y servicios que incumplan con condiciones de calidad y seguridad (Artículo 6°).

...15.3. La definición de causales taxativas de exoneración de responsabilidad para el productor ante la comercialización de productos defectuosos (Artículo 22).

...15.4. La obligación de los productores y proveedores de otorgar los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan, siendo responsables por todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. (Artículo 23).

...15.5. La protección especial para el consumidor, consistente en que las condiciones generales de los contratos serán interpretadas de la manera más favorable al consumidor. En caso de duda, prevalecerán las cláusulas más favorables al consumidor sobre aquellas que no lo sean. (Artículo 34).

...15.6. La identificación legal de las cláusulas abusivas, en términos de afectación de los derechos de los consumidores, que se declaran nulas de pleno derecho. (Artículo 43).

...16. A partir de los elementos expuestos, concluye la Corte que existe un cuerpo normativo, de origen constitucional, que tiene por objeto la protección de los intereses del consumidor, quien se encuentra en un plano de desigualdad

frente a productores y proveedores, lo que implica un deber estatal de promoción respecto de aquel. Este deber se muestra especialmente relevante cuando se trata de la prestación de servicios públicos, pues en ese escenario, como se explicó en precedencia, la intervención estatal está dirigida no solo a garantizar la calidad y la prestación eficiente del servicio, sino también el acceso equitativo de los usuarios, habida cuenta la relación de dependencia entre esos servicios y la satisfacción material de los derechos fundamentales.

...24. La *lista de viajeros no conformes*, que como se ha explicado en realidad se trata de un registro de datos personales destinado a la denegación del servicio público de transporte aéreo, vulnera el derecho al hábeas data, a partir de las siguientes razones:

...24.1. Como se explicó en precedencia, la jurisprudencia constitucional ha fijado una prohibición general para la conformación de listas de información personal con consecuencias exclusivamente desfavorables para el titular del dato, en tanto esa práctica configura un ejercicio abusivo y desproporcionado de la facultad legal de administración de datos personales. La lista de denegación de servicio mencionada es un caso arquetípico de esa práctica vulneratoria de derechos fundamentales, más aun cuando se trata de la prestación de un servicio público esencial, gobernado por el principio de acceso equitativo, según se ha expuesto insistentemente en este fallo.

...24.2. La inclusión de los datos personales en la lista denegatoria es contraria al principio de libertad en la gestión de esa información. La eficacia de ese principio depende, según se señaló, de que el sujeto concernido manifieste su autorización libre, expresa y previa para la inclusión de sus datos en la base o registro correspondiente. Esta autorización, para su validez constitucional, está supeditada a que el titular del dato sea informado sobre la finalidad de la recolección del dato. En el caso analizado, no solo no se contó con una autorización con esas condiciones, sino que Avianca S.A. hizo un uso arbitrario del permiso para la gestión de datos de personales que el ciudadano Quintero Navas había realizado para ingresar al programa de viajero frecuente de la compañía aérea, según lo admitió la apoderada judicial de la sociedad comercial accionada.

Sobre este particular debe insistirse en que la autorización para la gestión de datos personales es específica, lo que impide la posibilidad de hacer un uso extensivo o, menos aún, distorsionar la manifestación de voluntad del sujeto concernido. Avianca S.A., a través de una conducta abusiva en términos de la protección de los datos personales, hizo uso de datos cuya recolección había sido autorizada con el fin de acceder a los

beneficios y prerrogativas que da el estatus de viajero frecuente, para confeccionar una lista de denegación del servicio, asunto que en ningún momento había sido previamente avalado por el actor.

...24.3. Por último, la denominada *lista de viajeros no conformes* desconoce abiertamente el principio de finalidad. De acuerdo con esa previsión, la recolección de datos es compatible con la vigencia del hábeas data, cuando (i) se realiza con un fin identificable; y (ii) ese propósito es acorde al orden jurídico. Lo explicado en el fundamento jurídico 21 demuestra que las empresas de transporte aéreo no tienen ninguna habilitación legal para confeccionar listas genéricas de denegación del servicio. En contrario, solo están investidas de la potestad de negar el acceso a los vuelos a los pasajeros que incurran en faltas tipificadas por los RAC, en el marco de una operación aeronáutica particular y específica. Como en el caso objeto de examen se demostró que Avianca S.A. presta un servicio público esencial y, de la misma manera, esa actividad está sometida al principio de legalidad respecto de las restricciones admisibles al acceso equitativo por parte de los usuarios, entonces se está ante una recopilación de datos personales contraria a las normas que regulan la aviación civil y el servicio público esencial del transporte aéreo de pasajeros.

MARCO LEGAL

Decreto 410 de 1971. Por el cual de expide el Código de Comercio –en su CAPÍTULO II del TRANSPORTE DE PERSONAS, ARTÍCULO 1000– contempla que:

OBLIGACIONES DEL PASAJERO.

Subrogado por el artículo 15, Decreto 01 de 1990.

El pasajero estará obligado a pagar el pasaje y a observar las condiciones de seguridad impuestas por el transportador y por los reglamentos oficiales y a cumplir los reglamentos de la empresa, estos últimos siempre y cuando estén exhibidos en lugares donde sean fácilmente conocidos por el usuario o se inserten en el boleto o billete.

El contrato celebrado para sí por persona relativamente incapaz no será anulable.

ARTÍCULO 1001. BOLETO Y CONTENIDO

El boleto o billete expedido por el empresario de transportes deberá contener las especificaciones que exijan los reglamentos oficiales y sólo podrá transferirse conforme a estos.

ARTÍCULO 1002. DESISTIMIENTO
Subrogado por el artículo 16, Decreto 01 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: El pasajero podrá desistir del transporte contratado con derecho a la devolución total o parcial del pasaje,

dando previo aviso al transportador, conforme se establezca en los reglamentos oficiales, el contrato o en su defecto, por la costumbre.

TRANSPORTE DE PASAJEROS

ARTÍCULO 1877. CONTENIDO DEL BILLETE O BOLETO DE PASAJE AÉREO. El billete o boleto de pasaje, si se expide, deberá contener:

1. Lugar y fecha de emisión.
2. Nombre o indicación del transportador o transportadores.
3. Lugares de partida y destino, y escalas previstas, y
4. Precio del transporte.

El pasajero podrá exigir que se inserte su nombre en el billete o boleto.

ARTÍCULO 1882. RESPONSABILIDAD DEL TRANSPORTADOR POR INCUMPLIMIENTO O INTERRUPCIÓN DEL VIAJE.

Cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten su seguridad, el transportador quedará liberado de responsabilidad devolviendo el precio del billete. El pasajero podrá en tales casos exigir la devolución inmediata del precio.

Si una vez comenzado el viaje este se interrumpe por cualquiera de las causas señaladas en el inciso anterior, el transportador quedará obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido.

También sufragará el transportador los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil Oficina de Transporte Aéreo - Grupo de Normas Aeronáuticas REGLAMENTOS AERONÁUTICOS DE COLOMBIA PARTE TERCERA -ACTIVIDADES AÉREAS CIVILES-

LEY 336 DE 1996 “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte en su CAPÍTULO SEGUNDO del Transporte aéreo:

Artículo 68. El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por el manual de reglamentos aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

LEY 105 DE 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redis-

tribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 3º. Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

I. DEL ACCESO AL TRANSPORTE

El cual implica:

a) Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

b) Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.

c) Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.

d) Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación

del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

TÍTULO IV- Disposiciones sobre transporte aéreo

Artículo 47. Funciones aeronáuticas. Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte.

Óscar de Jesús Marín,

Representante a la Cámara por Antioquia.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de agosto del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 071 de 2013 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Óscar de Jesús Marín.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El suscrito Secretario General se permite certificar que por un error de transcripción en el texto definitivo de la Plenaria de la Cámara de Representantes, se omitió la modificación a partir del segundo inciso del artículo 25 correspondiente al **Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. La anterior proposición, fue presentada por el honorable Representante, doctor Henry Humberto Arcila Mon-

cada y aprobada el día 17 de junio de 2013, el cual se transcribe así:

Artículo 25. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 31. Vigilancia interna y externa. La vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. Por insuficiencia de personal o cuando la buena prestación de servicio así lo requiera se podrá acudir a la incorporación por parte del Inpec de este personal extraordinariamente, mediante cursos de complementación para quienes hayan definido situación militar como auxiliares del Inpec, bajo la estricta autorización, lineamientos y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública. Cuando no exista Fuerza Pública para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.

Parágrafo. La Fuerza Pública, previo requerimiento o autorización del Ministro de Justicia y del Derecho o del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario o, en caso urgente, del director del establecimiento donde ocurran los hechos, podrá ingresar a las instalaciones y dependencias para prevenir o conjurar graves alteraciones de orden.

El director de cada centro de reclusión podrá también solicitar el concurso de la Fuerza Pública para que esta se encargue de la vigilancia de dicho centro en las ocasiones en las que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional celebre su día clásico o cuando por circunstancias excepcionales de orden interno o de seguridad deba reforzarse la vigilancia del centro de reclusión. La asistencia de la Fuerza Pública será transitoria.

La anterior corrección para que sea publicada en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

Se anexa proposición en dos (2) folios.

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 25 del **Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así:

Artículo 25. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 31. Vigilancia interna y externa. *La vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. Por insuficiencia de personal o cuando la buena prestación de servicio así lo requiera se podrá acudir a la incorporación por parte del Inpec de este personal extraordinariamente, mediante cursos de complementación para quienes hayan definido situación militar como auxiliares del Inpec, bajo la estricta autorización, lineamientos y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública. Cuando no exista Fuerza Pública para este fin, la vigilancia externa la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional.

Parágrafo. La Fuerza Pública, previo requerimiento o autorización del Ministro de Justicia y del Derecho o del Director General

del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario o, en caso urgente, del Director del establecimiento donde ocurran los hechos, podrá ingresar a las instalaciones y dependencias para prevenir o conjurar graves alteraciones de orden.

El Director de cada centro de reclusión podrá también solicitar el concurso de la Fuerza Pública para que esta se encargue de la vigilancia de dicho centro en las ocasiones en las que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional celebre su día clásico o cuando por circunstancias excepcionales de orden interno o de seguridad deba reforzarse la vigilancia del centro de reclusión. La asistencia de la Fuerza Pública será transitoria”.

Del honorable Representante,
Henry Humberto Arcila Moncada,
Departamento del Valle del Cauca.

Fundamentos

No se puede permitir que los privados ejerzan esta función que es y debe ser exclusiva del Estado. No se puede trasladar esta responsabilidad, ya que solo el Estado puede atribuir responsabilidad penal, y por lo tanto solo él puede ejecutar y garantizar el cumplimiento de las penas. Es más difícil exigirle rendición de cuentas a los privados, sobre todo en materia de Derechos Humanos. Si bien los criterios de eficacia y eficiencia se asimilan a la intervención privada, hay mayor propensión a que se violen garantías fundamentales; debido a que la concepción privada es económica y de negocio.

CONTENIDO

Gaceta número 638 - Jueves, 22 de agosto de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2013 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 274 de la Constitución Política de Colombia.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y la destinación de las propinas.	3
Proyecto de ley número 071 de 2013 Cámara, por medio del cual se reglamenta el servicio para los usuarios del transporte aéreo interno e internacional y se dictan otras disposiciones.....	6
FE DE ERRATAS	
Fe de Erratas al Proyecto de ley número 256 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones.	15