



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 689

Bogotá, D. C., martes, 28 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES

INFORME EN CUMPLIMIENTO DE AUTO DE SALA PLENA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL NÚMERO 705 DE 2024

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2024

Doctor
IVAN NAME VASQUEZ
Presidente
Senado de la República
Ciudad

REF: Informe en cumplimiento de Auto de Sala Plena de la Corte Constitucional No.705 de 2024

Respetado Presidente:

Conforme lo dispone el artículo 161 de la Constitución Política y el artículo 186 de la Ley 5ª. de 1992 y con el fin de dar cumplimiento al Auto 705 de 2024 de Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante el cual señala lo siguiente:

"ORDENAR Al Presidente del Senado de la República que, con el fin de subsanar el vicio de procedimiento advertido en esta providencia, en los términos del inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política, someta a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, publicado en la Gaceta 427 de 2023. Para tal efecto, el Senado de la República tendrá un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de esta providencia" (cursiva fuera de texto).

Los suscritos Senadores de la República, miembros de la Comisión Accidental, designados mediante Resolución No.356 de 28 de Mayo de 2024, encargada de presentar a la Plenaria de la Corporación un informe, previo examen jurídico y técnico de la viabilidad de aprobar el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley N.274 de 2023 Senado - 338 de 2023 Cámara, que dio origen a la Ley 2294 de 2023. "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA", hemos analizado las Razones de la decisión de la Sala, la cual encontró que:

"se configuró un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la

República. Lo anterior, porque la gaceta en la que fue insertado se publicó el mismo día de la plenaria que lo aprobó y cuando aquella ya había sido levantada. Además, advirtió que no fueron acreditados mecanismos alternativos que garantizaran el principio de publicidad y, asimismo, verificó una circunstancia exógena que impidió la publicación del informe de conciliación, por los problemas tecnológicos de la página de internet destinada por la Imprenta Nacional para tal fin".

RAZONES JURIDICAS:

A juicio de esta Comisión Accidental, se advierte que la Corte Constitucional en el fallo comunicado el pasado 07 de Mayo de 2024 al Senado de la República, precisó lo siguiente:

"(...)

Frente a ello, se determinó que el vicio era *subsannable* porque: i) no se configuró la pretermisión de alguna etapa estructural del procedimiento, ni la actuación implicaba rehacer el trámite; ii) la irregularidad solo afectó algunos artículos de los 372 que componen la Ley 2294 de 2023, y iii) no se desconocieron los requisitos formales del proceso de formación y discusión de la ley".

Cabe señalar que los artículos declarados inexecutable por la Corte Constitucional en fallos previos a éste, no fueron objeto de conciliación por el Congreso de la República, toda vez que no existieron diferencias en los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, los cuales se señalan a continuación:

Art. 97. Afiliación de las Entidades Públicas al Sistema General de Riesgos Laborales – Declarado Inexecutable mediante Sentencia C-537 de 05 de Diciembre de 2023.

Art.135. Tasa de Protección y manejo de bienes arqueológicos - Declarado Inexecutable mediante Sentencia C-117 de 11 de Abril de 2024.

Art. 169 . Modifica el Art. 206 de la Ley 23 de 1982. - Declarado Inexecutable mediante Sentencia C-117 de 11 de Abril de 2024.

Art. 322. Administración FONPET. - Declarado Inexecutable mediante Sentencia C-037 de 15 de Febrero de 2024.

Con base en lo anterior resulta de la mayor importancia para esta Comisión tener en cuenta los principios de: supremacía constitucional, democrático, conservación del derecho, razonabilidad y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, consideramos que con la discusión y aprobación del Informe de Conciliación al Proyecto aquí mencionado, aprobado en esta Corporación el pasado 05 de Mayo de 2023, la función que nos corresponde ejercer, no desconoce las decisiones de constitucionalidad que sobre esta Ley se han proferido previamente a éste y que acatando la orden en materia constitucional que a todas luces se encuentra dentro del marco de la Ley, nuestra actuación se encuentra ajustada dentro del marco legal y constitucional.

Finalmente frente a la inquietud de algunos Congresistas respecto al riesgo que pudiera generar la aprobación del informe de Conciliación por existir algunos artículos declarados inexequibles y que éstos pudieran revivirse, cabe aclarar dos aspectos:

1. Como se señaló en apartes anteriores, algunos artículos declarados inexequibles no fueron objeto de conciliación, por tanto, sobre ellos no existe pronunciamiento o discusión alguno.
2. El vicio observado por la Corte Constitucional, y su eventual subsanación, retrotrae la actuación de la Plenaria al momento del trámite del Informe de Conciliación, es decir, a una de las etapas previas a la sanción, o del trámite para que un Proyecto de Ley se convierta en Ley de la República, por lo que para ese momento, la Acción Pública de inconstitucionalidad y su consecuente declaratoria de inexequibilidad de algunos artículos, no tenía oportunidad jurídica, ni siquiera una expectativa, por lo que no existe ningún riesgo de violación o desconocimiento del principio de la supremacía de la constitución, como aquí se anotó previamente.

PROPOSICION.

Por las razones expuestas, sugerimos a los miembros de la Plenaria del Senado de la República dar trámite al informe de Conciliación publicado en las Gacetas 427 de 2023 y N.453 de 2024 al Proyecto de Ley N. 274/2023 Senado - 338/2023 Cámara POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

"COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA", Como parte fundamental de esta actuación y en cumplimiento de manera integral al Auto N.705 de 2024.

De los honorables congresistas,


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
 Senador de la República


JUAN FELIPE LEMOS-URIBE
 Senador de la República


JUAN DIEGO ECHAVARRIA S.
 Senador de la República


CARLOS ALBERTO BENAVIDES M.
 Senador de la República

ANGELICA LOZANO CORREA
 Senadora de la República


LYLIANA ESTHER GUTAR CASTILLA
 Senadora de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2023 SENADO

por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 secretaria.general@senado.gov.co
 Bogotá

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 093 de 2023S "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Respetado Secretario Eljach,

En atención al Proyecto de Ley No. 093 de 2023S "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."; al respecto, una vez analizado el contenido del Proyecto de Ley, se remite en archivo adjunto las consideraciones en los términos de nuestra competencia como cabeza del sector transporte, la cual incluye los comentarios de la Aerocivil, la Superintendencia de Transporte y el Ministerio de Transporte con el fin de que, sean tenidos en cuenta al momento de discusión y debate del referido proyecto de Ley.

Cordialmente,


WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA
 Ministro de Transporte

Anexo: Comentarios del sector

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: TRANSPORTE

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Aeronáutica Civil, Ministerio de Transporte y Superintendencia de Transporte.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 093 **AÑO:** 2023

1er debate **2do debate**

TÍTULO DEL PROYECTO

Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

AUTOR (ES)

Alex Flórez Hernández

COMPETENCIA LEGAL DEL CONGRESO y/o GOBIERNO NACIONAL PARA PRESENTAR y/o APROBAR LA INICIATIVA

Análisis de Competencia Legal:

ES COMPETENTE
 Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

Respecto al texto de esta iniciativa, a la luz de la normatividad vigente relacionada, por una parte, este Ministerio encuentra importante la propuesta planteada en el sentido de brindar protección a los usuarios del servicio público de transporte aéreo, empero es menester determinar su viabilidad jurídica analizando los siguientes aspectos:

El Congreso de la República, de conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, tiene como función hacer las leyes, las cuales pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, por lo cual les es dable en principio, presentar la iniciativa que nos ocupa.

De otro lado, el artículo 2 de la Constitución Política establece, que 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.

En ese mismo sentido, el artículo 334 de la Carta Política dispone que, el Estado intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Así, por vía legislativa, de conformidad con el artículo 78 de la Constitución Política, es posible

regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. La mentada disposición, incluso, contempla que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

En consecuencia, resulta procedente la emisión de una ley para regular la calidad y el control de la prestación de un servicio público como es el de transporte aéreo. **No obstante, es menester determinar si existen disposiciones previas de esta naturaleza, regulando los deberes de los prestadores del servicio en mención, el derecho de retracto, la modificación de tiquetes, cambios de horario, el desistimiento, el deber de compensación, la sobreventa, las tarifas, la autoridad competente para recibir reclamaciones y las sanciones por el incumplimiento de los deberes en la prestación del servicio.**

Al respecto, es posible encontrar que, la Ley 105 de 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones", estableció en su artículo 47, que las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte. Así mismo, en su artículo 48 dispuso que la autoridad Aeronáutica ejercerá funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio. Respecto al régimen sancionatorio concretamente dispuso en su artículo 55 que "Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, sancionar administrativamente a los particulares, personas naturales o jurídicas relacionadas con el sector, por la violación de los reglamentos aeronáuticos y las demás normas que regulan las actividades del sector aeronáutico".

En sujeción a lo anterior, la Ley 336 de 1996 - Estatuto General de Transporte, en su artículo 68, dispuso 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 Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

Así, de conformidad con el artículo 1782 del Código de Comercio, a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil le corresponde en su calidad de autoridad aeronáutica, expedir los Reglamentos Aeronáuticos.

A su vez, el Decreto 1079 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte", estipula en su artículo 1.2.1.3 el objetivo de la Aeronáutica Civil - Aerocivil, el cual consiste en garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.

En ese contexto, la Unidad Administrativa Especial - Aeronáutica Civil ha proferido los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC, los cuales son aplicables de manera general a toda actividad de aeronáutica civil y a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que las desarrolle; y de manera especial a las desarrolladas dentro del territorio nacional; o a bordo de aeronaves civiles de matrícula Colombiana o extranjeras que sean operadas por explotador Colombiano, bajo los términos del artículo 83 bis del Convenio de Chicago/44, cuando se encuentren en espacios no sometidos a la soberanía o jurisdicción de ningún otro Estado, o en el espacio aéreo o territorio de cualquier Estado siempre y cuando ello no resulte incompatible con las leyes o reglamentos de dicho Estado, ni con los Convenios Internacionales vigentes en materia de aviación civil.

El RAC 3, por su parte, regula las Actividades Aéreas Civiles, en el cual se contemplan, los derechos del pasajero y los deberes del transportado en el marco de la ejecución del transporte, de las listas de espera, de los equipajes y de las compensaciones, reglamentación sobre el retracto, el desistimiento y las tarifas. A su vez, el RAC 13 establece el Régimen Sancionatorio por la violación de los reglamentos aeronáuticos y, las demás normas que regulan las actividades aeronáuticas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en Sentencia C-853 de 2005 de la Corte Constitucional, se declaró exequible el parágrafo del artículo 55 de la Ley 105, por ser la Aerocivil una entidad especializada de carácter técnico a la cual le corresponde fijar los criterios para imponer sanciones y el procedimiento a seguir en los casos de vulneración de los derechos de los usuarios del transporte aéreo.

Por su parte, en la Sentencia T 987 de 2012 la Corte Constitucional ha establecido respecto a la función del Estado de garantizar eficiencia, seguridad y calidad como a la de asegurar el acceso de las personas a las prestaciones del servicio público de transporte aéreo, que "tanto una y otra función debe ser sometida al escrutinio estatal, a través de la inspección, vigilancia y control de la actividad por parte de un organismo jurídicamente investido de la competencia para ello. En el caso particular del transporte aéreo, esta función la ejerce la Aerocivil, a partir de las regulaciones previstas en los RAC". Así mismo, en la sentencia ibidem se definió los Reglamentos Aeronáuticos como aquellos que "configuran la regulación particular y concreta del transporte aéreo en Colombia, son actos administrativos que determinan las obligaciones específicas de cada uno de los sujetos involucrados en la prestación y uso de ese servicio público."

Así mismo, es importante resaltar facultades expresas en temas específicos encomendados a la Aerocivil como el señalado en el artículo 1878 del Código de Comercio, el cual prevé el desistimiento como derecho del pasajero respecto de la compra de tiquetes aéreos en los siguientes términos: "En los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica."

Conforme lo dispone el artículo 4º del Decreto 1294 de 2021, "Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil", dentro de las funciones de la Entidad está la de "7. Desarrollar, interpretar y aplicar las normas sobre aviación civil y transporte aéreo"; así como la de "9. Vigilar el cumplimiento de las normas Aeronáuticas y adoptar medidas que lo garanticen; y "25. Promover e implementar estrategias de mercadeo y comercialización para el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de los servicios del sector aéreo y aeroportuario; De ahí que, la Aeronáutica Civil expide los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) con estricta sujeción a las normas internacionales que existan sobre la materia en aras de no establecer barreras u obstáculos al mercado aéreo internacional y generar competitividad al interior del mercado regulado nacional.

En ese marco, la Aeronáutica Civil proferió la Resolución 904 de 28 de febrero de 2012 "Por la cual se elimina la obligatoriedad del cargo por combustible y se dictan otras disposiciones en materia de tarifas aéreas", a través de la cual se liberó las tarifas aéreas acogiendo el modelo estándar aplicado en el mercado de transporte aéreo internacional, dejando que la oferta y demanda regulen los precios al consumidor final. Lo anterior, con base en el artículo 1860 del Código de Comercio, que indica:

"ARTÍCULO 1860. REGLAMENTACIÓN POR AUTORIDAD AERONÁUTICA Y CLASIFICACIÓN DE SERVICIO AÉREO. La autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos, los explotadores y las rutas, y señalará las condiciones que deberán llenarse para obtener los respectivos permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general". (Negrilla fuera de texto)

De otro lado, es de resaltar que la Ley 84 de 1873 - Código Civil, dispone respecto a la derogatoria

de las leyes lo siguiente:

"ARTÍCULO 71. <CLASES DE DEROGACION>. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

ARTÍCULO 72. <ALCANCE DE LA DEROGACION TÁCITA>. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley". (NFT)

A su turno, el artículo 3 de la Ley 153 de 1887 "Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887", dispone:

"ART 3. Estímese insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula integralmente la materia a que la anterior disposición se refería".

Frente al tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-901 de 11, dispuso:

"La derogación tiene como función "dejar sin efecto el deber de ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior", que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de las normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, "sino en criterios de oportunidad evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. (...)

En la sentencia C-159 de 2004 examinó la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del Código Civil, que contemplan la figura de la derogación clasificándola en expresa y tácita, como también se refirió al artículo 3º de la Ley 153 de 1887 que establece la derogación orgánica. Señaló que en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone "que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva". Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. (...)" (NFT)

Analizado el marco normativo y algunas sentencias sobre la materia, resulta clara que la

competencia para regular los temas que se desarrollan en el presente proyecto, ha sido otorgada por el mismo legislador en distintas leyes y disposiciones normativas, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil, entidad que en el marco de sus funciones ha reglamentado los aspectos que se pretenden regular mediante los RAC.

En ese sentido, el proyecto de ley "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.", busca elevar a rango legal disposiciones contenidas en actos administrativos que actualmente se encuentran en vigor y que son de obligatorio cumplimiento para los operadores de transporte aéreo frente a los usuarios, contrayendo algunas modificaciones.

En principio, cabe indicar que el epígrafe del proyecto de ley denota como objeto, regular en términos generales, la prestación de los servicios aéreos en Colombia, esto es, que sus disposiciones contienen todos los lineamientos, directrices y reglas respecto al servicio público de transporte aéreo en el país. No obstante, cabe anotar, que existen distintas situaciones fácticas y técnicas sobre este servicio, que no se encuentran desarrolladas en el proyecto su examine, por lo que, en consecuencia, el epígrafe del proyecto debería modificarse en el sentido de limitar su regulación a los temas que específicamente busca abordar.

Lo anterior es de suma importancia, pues el epígrafe podría conducir a una eventual derogatoria tácita u orgánica de las demás disposiciones normativas vigentes que a la fecha regulan la materia, y que, en suma, afectarían la seguridad jurídica al respecto.

Dicho ello, esta cartera ministerial comprende que con la presente iniciativa se propenda por dotar de mayores garantías a los usuarios del servicio público esencial de transporte aéreo, empero es importante tener en cuenta que trasladar los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia al nivel jerárquico normativo de ley, implica dotar de inflexibilidad la modificación de sus disposiciones, teniendo en cuenta las condiciones técnicas y tecnológicas cambiantes que caracterizan este modo de transporte.

No obstante, se resalta la posibilidad de incluir en los RAC, ciertos aspectos y disposiciones de la presente iniciativa, que, a la luz del análisis técnico, resulten procedentes y necesarios para el beneficio de los usuarios del transporte aéreo.

Ahora bien, en lo referente al análisis jurídico, la Superintendencia de Transporte como entidad técnica de inspección, vigilancia y control del sector transporte, le corresponde hacer frente al contenido del proyecto de ley del asunto, en su versión aprobada en Comisión Sexta de Senado, "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones". En este concepto, además de profundizar en las competencias de la Entidad, se desarrollan los argumentos que se enumeran a renglón seguido, en los cuales se inspira la posición institucional sobre la iniciativa del Autor y Ponente:

- 1. La Superintendencia de Transporte es la autoridad especializada y técnica del sector transporte encargada de la supervisión.
- 2. La duplicidad o separación de funciones genera inseguridad jurídica y crea barreras de acceso del ciudadano al Estado.
- 3. La protección a los usuarios es conatural e inherente a la supervisión del servicio.
- 4. La necesidad de fortalecer la capacidad institucional creada.

Competencias de la Superintendencia de Transporte:

La Superintendencia de Transporte ejerce la supervisión en materia de protección de los usuarios del sector transporte, a través de estrategias basadas en diferentes enfoques, adaptadas de acuerdo con las realidades cambiantes del mercado. Para ello, hace uso de sus facultades de

vigilancia, inspección y control, tanto en fase de prevención y promoción, como en sede de averiguaciones y actuaciones administrativas.

Las Direcciones de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios y de Investigaciones de Protección a Usuarios, que conforman la Delegatura de Protección de Usuarios, han ejercido las competencias contenidas en los artículos 12A y 13 del Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018.

En el marco de estas, hacen seguimiento y realizan requerimientos de información a las aerolíneas, en relación con la prestación del servicio de transporte aéreo. De igual forma, las Direcciones supervisan el grado de cumplimiento en: (i) la respuesta a requerimientos; (ii) la ejecución de planes de atención; y (iii) la adopción de las medidas administrativas ordenadas.

De conformidad con la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo y la encargada de resolver las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo, dando aplicación al procedimiento sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.

El ejercicio de las facultades administrativas en el entorno de la protección a los usuarios, que le corresponde a la Superintendencia de Transporte, la faculta para defender en abstracto sus derechos, partiendo del cumplimiento de la normatividad y la imposición de sanciones u órdenes administrativas, como medios de control cuando así corresponda, por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo, excluyendo aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil, cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Ahora bien, el ejercicio de las facultades administrativas de supervisión en el entorno de la protección a los usuarios que le corresponde a la Superintendencia de Transporte, la faculta para defender en abstracto sus derechos, partiendo del cumplimiento de la normatividad y la imposición de sanciones u órdenes administrativas, como medios de control cuando así corresponda.

Por otra parte, con el fin de cumplir y mejorar las condiciones respecto de la prestación del servicio, esta Superintendencia ha ejercido de manera permanente la función de vigilancia preventiva, que permite que los vigilados y usuarios cuenten con el acompañamiento de la Entidad, con acciones concretas de i) promoción, encaminadas a divulgar y promocionar las disposiciones relacionadas con las normas de protección a usuarios del sector transporte; y ii) prevención, tendientes a fomentar el cumplimiento de las normas, mediante el desarrollo de actividades y la implementación de campañas de acompañamiento, que incluyen el diseño y seguimiento de planes de acción.

Esta facultad es diferente de las funciones jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas. En este caso, aunque se ejercen a través de entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, se resuelven casos particulares con potestades judiciales y que requieren de demanda del usuario, en los términos de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, y de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Estas no se comunican con las facultades administrativas expuestas en los anteriores párrafos; por lo tanto, no influyen en el actuar de esta Entidad como supervisor, así como tampoco el ejercicio de la supervisión puede llevar a que se desate automáticamente una decisión jurisdiccional.

1. La Superintendencia de Transporte es la autoridad especializada y técnica sectorial para la supervisión.

A través de la Ley 105 de 1993¹ el Legislador estableció que entre el Ministerio de Transporte y los diferentes organismos adscritos y vinculados debe existir una relación de coordinación, al tiempo que determinó que le corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte.

Entre los principios fundamentales que consagra la norma, se encuentra la protección de los usuarios y el acceso de estos al servicio de transporte público en condiciones de comodidad, calidad, seguridad y de información. Estos principios constituyen una prioridad esencial para las autoridades que integran el sector. Es así como desde el año 2000², el Presidente de la República delegó en la otrora Superintendencia de Puertos y Transporte su función constitucional de inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte.

Con fundamento en el mandato constitucional, se tiene que la Superintendencia de Transporte es la entidad de carácter técnico encargada de eliminar fallas del mercado provenientes de la interacción entre los diferentes actores que participan en la actividad transportadora, en los diferentes modos de transporte, incluyendo el aéreo.

En el año 2018 se evidenció la desprotección en la que se encontraba el usuario del transporte del modo aéreo, respecto a su interés general, teniendo en cuenta la remisión de la Autoridad Aeronáutica, de casos específicos, a la función jurisdiccional.

Por esa razón, con la expedición del Decreto 2409 de 2018 se modificó y renovó la estructura de la Superintendencia de Transporte, asignándole dentro de sus funciones la de formulación de políticas que deben privilegiar la protección de los derechos de los usuarios del sector, y vigilar, inspeccionar y controlar la observancia de esa normatividad, que a su vez garantiza una protección efectiva de los derechos de los pasajeros.

Con ocasión de ello, a través de los artículos 109 y 110 de la Ley 1955 de 2019³ se determinó que la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo.

Así las cosas, aunque una de las normas sustanciales de protección al usuario del sector transporte es el Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, su aplicación y supervisión implica necesariamente conocer la especialidad de las normas técnicas de los diferentes modos de transporte, como son: el Código de Comercio, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC, con sus manuales y anexos técnicos), el Decreto 1079 de 2015, las resoluciones especiales reglamentarias emitidas por el Ministerio de Transporte y la UAE de Aeronáutica Civil, entre otros. El criterio de especialidad se constituye por lo tanto en un factor sustancial, desde el punto de vista de la conveniencia y pertinencia, a la hora de definir que la autoridad administrativa de protección sea la misma encargada de la supervisión del servicio público.

Tanto es así que la Superintendencia de Transporte, en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control en este modo de transporte, ha impuesto multas por más de 4.500 millones de pesos y ha beneficiado a más de 1 millón de usuarios en más del 70 % del territorio nacional, a través de las acciones de promoción y prevención. Asimismo, para el 2023 y 2024, dando cumplimiento al objetivo institucional de mejorar su capacidad, la Entidad ha aumentado la cobertura territorial, haciendo presencia en las 28 principales terminales aéreas, lo que ha permitido al usuario del sector reconocer a esta autoridad como la competente en su protección.

¹ Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

² Decreto 101 de 2000.

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Con miras al mismo propósito de fortalecimiento institucional, en el marco de un proceso de transformación digital que atraviesa la Entidad, se está desarrollando el Modelo Estándar de Supervisión Subjetiva -MESS- de los vigilados de la Superintendencia de Transporte. Un cambio que busca generar herramientas que permitan efectuar una supervisión más eficiente, eficaz y efectiva que repercuta en la protección de la actividad empresarial y la adecuada prestación del servicio, lo que redundará en beneficio de todos los usuarios del servicio público de transporte, en todos los modos.

Con el Modelo, particularmente frente al Transporte aéreo, se están construyendo indicadores de Solvencia y Liquidez, así como un seguimiento específico a las ventas anticipadas de las aerolíneas, como modelos de negocios especiales, lo que se origina a partir de las lecciones aprendidas de la crisis por el cese de operaciones de dos de las empresas de transporte de pasajeros en el país.

Por otra parte, es necesario resaltar que, el sector transporte no es el único ramo de la economía que cuenta con una autoridad especializada que tiene a su cargo la protección de los derechos de los usuarios de este. También cuentan con la función de protección las Superintendencias del sector salud, el financiero y el de servicios públicos domiciliarios, debido a las especiales características que tiene o implica el desarrollo de una actividad económica en particular y que amerita que dichas competencias no estén radicadas de manera residual en otras Superintendencias, como la de Industria y Comercio. Así las cosas, deshacer este modelo, que genera eficiencias y ha sido validado por el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁴, implica retrocesos y mayores complejidades para la actuación de la Administración.

Con los argumentos expuestos se pone de presente que, a la fecha, en el sector transporte existe una autoridad especializada y técnica en materia de protección de usuarios; razón por la cual es completamente natural que el ente destinado a proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo de pasajeros sea la Superintendencia de Transporte.

2. La duplicidad o separación de funciones genera inseguridad jurídica y crea barreras de acceso al Estado para el ciudadano.

La Superintendencia de Transporte es la entidad que ejerce su competencia en todos los modos y modalidades de transporte que tienen operación a nivel nacional, exceptuando aquellas modalidades previstas en la norma⁵. La modificación propuesta implicaría que los usuarios que podrían acudir a esta entidad serían los de los modos: (i) aéreo con origen-destino internacional; (ii) fluvial; (iii) marítimo; (iv) terrestre por carretera, cable y próximamente férreo. Mientras que, si son usuarios del modo aéreo en vuelos regulares domésticos, tendrían que acudir a la Superintendencia de Industria y Comercio para denunciar una falla en la prestación del servicio.

En ese sentido, si llegase a prosperar la iniciativa de ley, la separación de funciones en la protección de los usuarios del sector transporte, generaría inseguridad jurídica para el usuario pues le crearía una dificultad a la hora de establecer a qué autoridad acudir en caso de que sus derechos se vean vulnerados y, en ese mismo sentido, el derecho que tienen los ciudadanos a tener acceso a las autoridades.

De igual forma, sin ser menos importante, se establecería una segmentación en la supervisión.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. once (11) de mayo de dos mil veinte (2020) Número Único: 1100103060020200005 00 Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas. Partes: La Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Transporte. Asunto: Autoridad competente para conocer de una queja en materia de protección a los usuarios del transporte. Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 25 de septiembre de 2021, dictada dentro del proceso de radicación número C-746. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 11 de julio de 2017, Rad. 11001-03-06-000-2017-00041-00(C), C.P. Edgar González López. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 26 de septiembre de 2017, Rad. 11001-03-06-000-2017-00023-00(C), C.P. Oscar Darío Amaya Navas. Con reiteraciones en Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 5 de septiembre de 2018, Rad. 11001-03-06-000-2018-00078-00(C), C.P. Oscar Darío Amaya Navas; y en Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 20 de abril de 2021, Rad. 11001-03-06-000-2020-00226-00(C), C.P. Edgar González López.

⁵ Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018, artículo 4: «Vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.»

que podría ir en contravía de la eficiencia de la Administración. A lo que se suma la dificultad de supervisar contratos multimodales de transporte, en los que ciertos tramos estarían bajo competencia especializada de la Superintendencia de Transporte, y otros bajo competencia general de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Remitirlo a la entidad que, de manera general, ejerce la protección al consumidor, implica la pérdida del conocimiento técnico sectorial y la posibilidad de ejercer acciones sincrónicas que refieran de inmediato, tanto a los usuarios, como al servicio mismo y al negocio de las empresas.

3. La protección a los usuarios es connatural e inherente a la supervisión del servicio.

Las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 establecen la protección a los usuarios como una prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte, mediante el desarrollo y la concreción de los derechos fundamentales y los principios rectores.

Así, de la misma manera en que los derechos de libertad de locomoción o circulación, desarrollo de la personalidad, trabajo, y la misma vida digna, son impactados por el transporte; no se podría entender la supervisión de la prestación del servicio público esencial de transporte sin referirse a los estándares de acceso, igualdad, calidad, idoneidad, información o protección contractual.

De tal forma que, el mandato constitucional al Presidente de la República, que se ha delegado en esta Superintendencia, de inspección, vigilancia y control sobre: (i) la prestación del servicio público; (ii) las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles prestadoras; (iii) la actividad económica y empresarial del transporte; incluye la supervisión sobre (iv) los derechos constitucionales colectivos de los consumidores o usuarios del transporte⁶.

Esto se reconoce en la voluntad de unificar los principios y criterios que sirven, tanto a la regulación y reglamentación del transporte, como a su supervisión⁸; en una industria encaminada a la movilización en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios⁹.

Al encontrarse comprendida, la protección de los usuarios es un aspecto inherente y propio de la naturaleza de la prestación del servicio, a tal punto que, de separarse podría implicar un desmembramiento sustancial en la supervisión de un servicio que tiene la particularidad de ser público, prestado por particulares, y esencial, por declaración legal y por las connotaciones en la vida social.

4. La necesidad de fortalecer la capacidad institucional creada.

Debemos señalar finalmente, que tanto las normas sancionatorias como el procedimiento para imponerlas, son claros y han permitido que la Entidad cumpla sus funciones. Así lo dejan ver las cifras compartidas con anterioridad. Por esa razón, consideramos que la discusión de esta iniciativa legislativa debería estimar la pertinencia de fortalecer las capacidades institucionales creadas y en cabeza de la SuperTransporte, incrementando, por ejemplo, los montos de las sanciones a ser impuestas por el incumplimiento de las normas o las medidas administrativas que se puedan ordenar.

La configuración normativa y presupuestal en materia sancionatoria permite la estabilidad jurídica y el gasto de los recursos de las sanciones en las mismas actividades, programas, inspección, vigilancia, investigaciones y control que requieren los usuarios como colectivo heterogéneo para que, desde la administración, se procure por la protección de sus derechos y se actúe hacia el cumplimiento.

Conclusiones

⁶ Constitución Política, art. 189 (i y ii), 333 (iii), 334 (iii).

⁸ Constitución Política, art. 78 (iv), L.105/1993, L.336/1996, L.1480/2011, RAC 8 L.336/1996.

⁹ L.105/1993.

Desde la Superintendencia de Transporte y con el respeto y la diferencia que se tiene hacia el Poder Legislativo, se considera que la asignación adecuada y más conveniente para la supervisión en materia de protección de los usuarios del sector es la Superintendencia de Transporte. Tanto por ser una autoridad técnica, como por la naturaleza del asunto, especialmente ligada al servicio.

Adicionalmente, la supervisión fragmentada o dividida entre entidades puede generar duplicidades e ineficiencias que repercutan de manera negativa en los usuarios y en el servicio, por fallas en la supervisión. De tal manera que se plantea mantener la unidad del transporte, incluidos todos los modos y modalidades, en la misma autoridad de supervisión.

Las facultades sancionatorias y regulatorias vigentes, que además deben ser complementadas para su robustecimiento, se encuentran hoy en Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y la Ley 1437 de 2011, desarrolladas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Estas facultades han permitido a la Superintendencia de Transporte ejercer sus funciones de inspección y vigilancia y control; iniciando, cuando ha encontrado mérito para ello, acciones tendientes a que se cumplan y respeten los derechos y garantías de los usuarios del transporte aéreo.

ANÁLISIS TÉCNICO

Una vez analizado el texto del Proyecto de Ley, se detallan a continuación unos comentarios sobre el mismo:

1. La legislación aeronáutica básica de Colombia está contenida en la Parte 2ª del Libro 5º del Código de Comercio, Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Decreto 1294 de 2021, los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos y demás leyes y decretos relativos a la aviación civil o el transporte aéreo, o los que los modifiquen o sustituyan. Igualmente forman parte de la legislación aeronáutica, las leyes aprobatorias de los convenios internacionales en materia de aviación civil firmados por Colombia, los cuales también son de obligatorio cumplimiento.

Sobre este particular, la legislación interna además de cumplir con los postulados constitucionales, debe ser armonizada con el Convenio de Aviación Civil Internacional de Chicago de 1944, y los demás convenios internacionales suscritos por el estado colombiano, por lo cual surgen compromisos de conciliación previa en caso de que la legislación interna quiera ser modificada.

2. De otra parte, en cuanto a la entidad competente para conocer del incumplimiento que afecte el derecho de los usuarios del servicio público de transporte aéreo, tenemos que de conformidad con el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019, "La Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo, excluyendo aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil, cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aviación Civil."

3. Elevar al nivel de ley de la República el régimen de derechos y obligaciones del pasajero del transporte aéreo podría resultar inconveniente en la medida que, podría generar rigidez en la normatividad aeronáutica, que por su naturaleza es dinámica y cambiante por desarrollo mismo de la actividad.

4. Algunos de las condiciones planteadas en el proyecto de ley merecen un análisis especial por el impacto que pueden tener en la industria:

- I. Emitir un pasabordo sin costo, aun cuando sea emitido de manera electrónica, impacta los costos de operación (utilización de plataformas y los sistemas globales de distribución) que toda empresa asume dentro de su esquema de negocio.
- II. El derecho de retracto está regulado por Ley 1480 de 2011, el desistimiento, está previsto en el Código de Comercio y se encuentra desarrollado en el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC 3 y RAC 5, al igual que la sobreventa de tiquetes.
- III. La tarifa se considera libre, aun cuando con unos criterios de intervención mínimos y por circunstancias específicas conforme al RAC 3 y RAC 5, por lo que consideramos que fijar precios mínimos y máximos anualmente mediante una resolución expedida por la Aerocivil no resultaría útil ni adecuado para el sector, por cuanto los factores para su fijación dependen de los impuestos que fija el Gobierno Nacional.
- IV. Existen circunstancias que influyen en el precio, como los cambios en la frecuencia de vuelos, los días en que se realice el vuelo (ej. festivos, fines de semana) eventos, las horas en que se realice el vuelo, las temporadas, precios del mercado, utilización de combustibles, costos operacionales (ej. precio del combustible; costos de los repuestos y leasing de las aeronaves y las cargas tributarias que pesan sobre estos; entrenamiento de tripulantes y técnicos en el exterior; y pago de derechos de aeródromo; los cuales se generan en dólares, mientras que los ingresos son mayoritariamente en pesos) entre otros más. Conceptos como la gestión de ingresos y la gestión de rendimiento a nivel mundial, son factores que inciden notoriamente en el equilibrio de la eficiencia operativa para mantener una posición sólida en el mercado por parte de las empresas.

Para finalizar, es importante recalcar que, los lineamientos de política aérea se fijan de manera integral, atendiendo aspectos de conectividad, desarrollo de la infraestructura, ordenamiento del espacio aéreo, entre muchas variables, pero, sobre todo con el fin último de proveer servicios de calidad a los usuarios del transporte aéreo y garantizando el desarrollo de la aviación civil de manera segura y ordenada, lo cual involucra el equilibrio de la industria.

Con todo lo anterior, si bien resulta inconveniente elevar a rango legal las medidas anotadas, especialmente porque ya se encuentran reguladas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y por el carácter dinámico - cambiante de la regulación aérea, respetuosamente consideramos oportuno reforzar los proyectos normativos para que el alcance de éstos en materia de derechos y deberes de los pasajeros se circunscriba a: i) Determinar las sanciones aplicables a los pasajeros disruptivos (por ejemplo, restringiendo el uso del servicio público esencial de transporte aéreo durante determinados periodos de tiempo); y, ii) Reforzar la competencia de la Superintendencia de Transporte para dicho propósito.

ANÁLISIS FINANCIERO

En este punto, considera la Superintendencia de Transporte que, el trámite del proyecto de ley tiene repercusiones de carácter financiero en lo que atañe al funcionamiento del aparato administrativo en cabeza de la Superintendencia de Transporte para la supervisión y el control del cumplimiento de las normas en materia de protección de los derechos del usuario.

En tal sentido, se debe que señalar que, actualmente, por disposición legal, las multas impuestas por el incumplimiento de las normas de protección a los usuarios se destinan al presupuesto de la Superintendencia de Transporte¹⁰. Esto permite que los recursos que se fijan y que ingresan al presupuesto de la Entidad a título de multas impuestas como sanción, por cuenta de la infracción de las normas aludidas, son empleados para el funcionamiento del aparato administrativo que vela por la protección general y colectiva del régimen normativo, en calidad de autoridad administrativa; por lo que dicho recurso se dispone para la planeación y ejecución de programas, procedimientos y acciones que redundan en beneficio de los usuarios del transporte.

En este sentido, es importante tener en cuenta que los recursos de la Superintendencia de

¹⁰ L 1955/2019, aa 108 y 109.

Transporte son de origen propio; lo que significa que una eventual variación en el destino de las multas podría derivar de una desfinanciación de la supervisión del sector transporte, particularmente la relativa al cumplimiento de los derechos de los usuarios. Al trasladar el destino de los recursos a la Nación, posiblemente por vía del Tesoro Nacional, se difuminaría el efecto económico secundario y se afectaría el presupuesto de la Entidad, impactando de manera directa los recursos con los cuales el Estado ejerce la supervisión que precisamente se busca fortalecer con este proyecto de ley.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

ARTÍCULO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS Y/O SUGERENCIAS
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se regirán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.	En referente a este Artículo el Ministerio de Transporte considera que, la expresión "las reglas", denota que las disposiciones del proyecto de ley contienen todos los lineamientos, directrices y reglas respecto al servicio público de transporte aéreo en el país. No obstante, cabe anotar, que existen distintas situaciones fácticas y técnicas sobre este servicio, que no se encuentran desarrolladas en el proyecto sub examine, por lo que, en consecuencia, el epígrafe del proyecto debería modificarse en el sentido de limitar su regulación a los temas que específicamente busca abarcar. Lo anterior es de suma importancia, pues el epígrafe y este artículo, podrían conducir a una eventual derogatoria tácita u orgánica de las demás disposiciones normativas vigentes que a la fecha regulan la materia, y que, en suma, afectarían la seguridad jurídica al respecto. Así mismo, la expresión "doméstico", no tiene cohesión con el epígrafe, que establece en términos genéricos "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."
Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que compete, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial, buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.	En este punto el Ministerio de Transporte, sugiere tener en cuenta las observaciones del artículo primero.
Artículo 3. Deberes de los prestadores	La Aerocivil considera que, en la medida que este artículo plantea deberes del transportador o transportista, a quien se llama prestador del

del servicio¹¹. Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:	servicio, "sin perjuicio de las demás normas sobre la materia, que no le sean contrarias", no habría mayores inconvenientes en él. Sin embargo, se observa lo siguiente:
(i) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.	1. Solamente contiene obligaciones para el prestador del servicio y no para el pasajero. Normalmente en una relación contractual como lo es la que enmarca al transporte aéreo debe haber obligaciones y derechos mutuos para ambas partes. Todas esas obligaciones están actualmente contenidas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, expedidos por la autoridad aeronáutica, debidamente facultada por la Ley. (Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Artículo 1782 del Código de Comercio) Elevarlas al nivel de Ley de la República, podría resultar inconveniente pues generaría rigidez excesiva en la normatividad aplicable, que por su naturaleza es dinámica y cambiante por el desarrollo y evolución constante, propios de la actividad aeronáutica.
(ii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.	2. En cuanto a informar al usuario sobre cambios en la prestación del servicio, con mínimo 72 horas de antelación, los Reglamentos Aeronáuticos actualmente consagran esa obligación con una antelación de 24 horas al vuelo, atendiendo que la operación aérea, por su naturaleza está sujeta a cambios repentinos, normalmente ajenos a la voluntad del transportado, por más planificación que preceda a los vuelos. Exigir información con tanta antelación (72 horas) resta flexibilidad a la operación. La exigencia de prueba sumaria del suceso que induce el cambio podría implicar un desgaste excesivo e
(iii) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.	
(iv) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.	
(v) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.	

¹¹ El Código de Comercio-Decreto 1410 de 1971, la Ley 1480 de 2011, la norma RAC 3 y RAC 5, los Convenios Internacionales del Sistema de Varsovia/29- La Haya/55, Montreal/99 y la Decisión 619 de la Comunidad Andina de naciones, conforman la estructura normativa del nivel nacional como internacional, suficiente para la aplicación en los derechos y deberes de pasajeros y prestadores de los servicios aéreos, y todas las circunstancias que se derivan del contrato de transporte aéreo de pasajeros interno (art. 1874 y ss. Del Código de Comercio). El Convenio de Montreal de 1999, fue aprobado mediante Ley 703 del 21 noviembre de 2001, por medio de la cual se aprueba el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" y fue declarado executable mediante sentencia C-533/02. El RAC 3 sección 3.10. TRANSPORTE AÉREO REGULAR DE PASAJEROS DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS, dispone: Las presentes normas contienen los derechos y obligaciones del pasajero y del transportador o del agente de viajes, cuando actúe en su nombre, en relación con los servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros prestados por las aerolíneas, los cuales no tienen carácter taxativo, sino enunciativo, y no serán sin perjuicio de los derechos y obligaciones que estén señalados en el Código de Comercio para el Transporte Aéreo Interno y en las Convenciones Internacionales del Sistema de Varsovia/29- La Haya/55, Montreal/99 y la Decisión 619 de la Comunidad Andina, o aquellos que los modifiquen o sustituyan, para el transporte aéreo internacional.

<p>(vi) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.</p> <p>(vii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.</p> <p>La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba siquiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como excepción y las posibles soluciones a que puede acceder. No obstante, la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.</p> <p>(viii) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.</p> <p>Artículo 4. Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo doméstico de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de</p>	<p>innecesario, si se tiene en cuenta que el transportador debe responder por los perjuicios que cause al pasajero.</p> <p>En cuanto a tales perjuicios, el pasajero debería quedar también obligado a demostrarlos y demostrar la relación de causalidad entre el cambio en el vuelo y el perjuicio sufrido por él.</p> <p>3. Convertir la expedición del pasabordo en una obligación, implica costos adicionales para el transportador cuando este es expedido en medio físico, costo que se podría trasladar innecesariamente a todos los pasajeros, pues hoy las aerolíneas cobran por él, solo cuando el pasajero lo exige en medio físico.</p> <p>En cuanto al apartado viii (...) "No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor", se observa que ello le puede crear confusión al usuario que normalmente no sabe, ni tiene por qué saber quién es el operador de la infraestructura aeroportuaria, para hacer la respectiva reclamación, o incluso no tendría cómo distinguir si los cambios en un vuelo y los perjuicios derivados de ello, los origina la aerolínea o el explotador aeroportuario, con quien además no tiene pactado un contrato de transporte aéreo. Lo pertinente a este respecto, sería que el pasajero reclame contra su transportador quien debe responderle en todos los casos, y éste eventualmente repita contra el explotador aeroportuario, conforme corresponda.</p> <p>En referencia a este artículo la Superintendencia de Transporte considera que, la modificación que se plantea con el artículo cuarto, sobre el retracto disminuye los derechos actuales de los usuarios. En el momento, aunque existe una</p>	<p>ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia.</p> <p>En ningún caso, generará retención a favor del transportador, salvo aquellos cargos establecidos por la autoridad competente que tengan carácter de no reembolsable. El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra. El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales. La aerolínea, agente de viajes o intermediario que vendió el ticket, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto, al mismo medio de pago con el cual fue comprado el boleto o a través de otros medios de pago si estos fueran aceptados por el consumidor. <p>Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes o intermediario que realizó la venta del ticket como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.</p> <p>Parágrafo. Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.</p>	<p>norma especial en el Reglamento Aeronáutico de Colombia, parte 3, «Actividades Aéreas Civiles», sección 3.10.1.3.2., sobre esta cursa una medida cautelar de suspensión provisional proferida por el Honorable Consejo de Estado. Esto implica que los términos se deben contar conforme la Ley 1480 de 2011, artículo 47:</p> <p>«ARTÍCULO 47. RETRACTO. En todos los contratos para la venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, que por su naturaleza no deban consumirse o no hayan comenzado a ejecutarse antes de cinco (5) días, se entenderá pactado el derecho de retracto por parte del consumidor. En el evento en que se haga uso de la facultad de retracto, se resolverá el contrato y se deberá reintegrar el dinero que el consumidor hubiese pagado.</p> <p>El consumidor deberá devolver el producto al productor o proveedor por los mismos medios y en las mismas condiciones en que lo recibió. Los costos de transporte y los demás que conlleve la devolución del bien serán cubiertos por el consumidor.</p> <p>El término máximo para ejercer el derecho de retracto será de cinco (5) días hábiles contados a partir de la entrega del bien o de la celebración del contrato en caso de la prestación de servicios.</p> <p>Se exceptúan del derecho de retracto, los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> En los contratos de prestación de servicios cuya prestación haya comenzado con el acuerdo del consumidor; En los contratos de suministro de bienes o servicios cuyo precio esté sujeto a fluctuaciones de coeficientes del mercado financiero que el productor no pueda controlar; En los contratos de suministro de bienes confeccionados conforme a las especificaciones del consumidor o claramente personalizados; En los contratos de suministro de bienes que, por su naturaleza, no puedan ser devueltos o puedan deteriorarse o caducar con rapidez; En los contratos de servicios de apuestas y loterías; En los contratos de adquisición de bienes perecederos; En los contratos de adquisición de bienes de uso personal.
<p>Artículo 5. Corrección de errores del ticket. Todo usuario del servicio aéreo comercial podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tickets aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, durante los siguientes 3 días a la compra, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.</p> <p>Parágrafo. La corrección de datos que menciona este artículo en ningún caso dará lugar a un cambio del titular del ticket y/o contrato de transporte.</p> <p>Artículo 6. Cambios de horario. El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:</p>	<p>El proveedor deberá devolverle en dinero al consumidor todas las sumas pagadas sin que proceda a hacer descuentos o retenciones por concepto alguno. En todo caso la devolución del dinero al consumidor no podrá exceder de treinta (30) días calendario desde el momento en que ejerció el derecho.».</p> <p>No obstante, la norma propuesta modifica estos términos legales del Estatuto del Consumidor, disminuyéndolos y afectando directa y negativamente los derechos con que cuentan los usuarios y poniéndolos en un estado de mayor vulnerabilidad.</p> <p>Esto genera detrimento y desprotección para el usuario, quien ahora solo tendría 48 horas y tendría que ejercerlo con más de ocho días de antelación. Además, impide la competencia comercial entre las aerolíneas, quienes asegurarían su posición dado que el usuario no podría tomar ofertas que le fuesen más beneficiosas.</p> <p>En línea con la protección buscada para los usuarios, el proyecto de ley debería buscar unificar el derecho al retracto con el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>En lo relacionado en este artículo, desde la Aerocivil se indica que, la norma existente en los Reglamentos Aeronáuticos consagra este derecho en favor del pasajero¹³, pero establece la posibilidad de un pago adicional a cargo de él, atendiendo que los sistemas de reservas o Sistemas de Distribución Global (GDS) son tercerizados, de modo que acceder a ellos nuevamente para efectuar los cambios solicitados por el pasajero, normalmente implican costos adicionales para el transportador. Si se obligase a los transportados aéreos a no recuperar ese costo cuando los pasajeros solicitan cambios, ese costo podrá trasladarse de manera generalizada al precio de los tickets, en perjuicio de todos los consumidores.</p> <p>En lo que respecta al artículo, el Ministerio de Transporte considera importante señalar que, actualidad los usuarios de transporte tienen el derecho de realizar los cambios de horario que</p>	<ol style="list-style-type: none"> Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá asumir el sobrecosto a que haya lugar. Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobrecosto a que haya lugar. <p>Parágrafo. En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del ticket adquirido</p>	<p>considere convenientes según las condiciones comerciales establecidas en su contrato de transporte suscrito entre la aerolínea y el usuario, en donde ambas partes se obligan a cumplir con unas obligaciones entre las que se encuentran entre otras el horario del vuelo, si bien es posible modificar el contrato inicialmente suscrito, no se puede desconocer el efecto que tienen dichos cambios sobre las partes.</p> <p>Es así que, tradicionalmente una variación de dicho contrato, implica el acceder a los Sistemas de Distribución Global (GDS) los cuales son tercerizados, de modo que acceder a ellos nuevamente para efectuar los cambios solicitados por el pasajero como es el caso del cambio de horario, normalmente implican costos adicionales para el transportador. Si se obligase a los transportados aéreos a no recuperar ese costo cuando los pasajeros solicitan cambios, ese costo podrá trasladarse de manera generalizada al precio de los tickets, en perjuicio de todos los consumidores, por lo tanto, no es conveniente considerar el costo de este cambio de la reserva como una penalidad, cuando es un sobre costo propio del cambio.</p> <p>Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el presente artículo no discrimina los casos de las tarifas promocionales, las cuales por su naturaleza deberán contar con una regla especial, entendiendo que los cambios propios solicitados por el usuario podrían afectar de manera gravosa a una de las partes de la relación contractual.</p> <p>Por otro lado, se deberá revisar que el presente artículo no afecte la libertad contractual, ya que la modificación de horario con o sin costo es una de las variables que afecta el valor de los tickets aéreos, afectando el costo de las tarifas más económicas en perjuicio de los consumidores con menor capacidad adquisitiva. Finalmente es importante mencionar que el RAC 3 en la actualidad ya regula esta práctica de la siguiente manera:</p> <p>"(...) 3.10.1.14.3. Cancelación o cambio de reserva. Cuando la reserva no se vaya a utilizar, el pasajero deberá cancelarla con antelación no inferior a veinticuatro (24) horas al vuelo, a menos que se trate de regreso el mismo día. Cualquier cambio pretendido en su reserva, deberá solicitarlo con la misma antelación siempre que no se trate de tarifas que tengan</p>
<p>¹³ RAC 3 sección 3.10.1.10. Errores en la expedición del ticket: (a) En caso de detectar el pasajero errores en la información correspondiente a sus datos personales como nombres y/o apellidos(s), contenidos en el ticket, podrá comunicarlo al transportador o agencia de viajes una vez advertido el error, quien deberá proceder a su corrección inmediata. La corrección que se haga, podrá generar un pago adicional fijo, cuyo monto no podrá ser superior al vigente para la tarifa administrativa aplicable al ticket, al momento de la corrección. (b) La corrección de datos en ningún caso dará lugar a un cambio de pasajero. (c) Por fuera del cargo mencionado en el párrafo (a) anterior, el transportador o agencia de viajes, no podrá cobrar ningún otro cargo, tarifa o suma diferente, si la corrección solicitada no implica cambio de vuelo, ni ninguno otro.</p>		<p>¹⁴ Mediante Auto de noviembre 28 de 2019 – Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera</p>	

<p>restricciones y deberes especiales de confirmación, asumiendo eventuales sobrecostos según las condiciones de la tarifa y las disponibilidades del cupo. (...)”</p> <p>En ese orden de ideas, el presente artículo se sugiere sea modificado o suprimido, ya que puede generar confusión, ya que no se da claridad de lo que corresponde a una penalidad o un sobre costo, además no tienen en cuenta las características propias de las diferentes tarifas que se ofrecen, entendiendo que algunas tienen beneficio, restricciones y deberes especiales. Por último, el efecto de la misma podría generar incrementos en las tarifas más económicas.</p>	<p>En lo referente a este artículo la Superintendencia de Transporte, indica que, la norma sobre desistimiento, al establecer un término por vía legal, puede ser más gravosa que el término ya establecido por los RAC. Aunque se fije la misma antelación, al tener fuerza legal, impide la adaptación que puede fijar la UAE de Aeronáutica Civil. Además, en la nueva redacción podría tener efectos interpretativos adversos sobre las tasas e impuestos.</p> <p>Adicionalmente, al elevar a rango legal la excepción de aplicación frente a las denominadas «tarifas promocionales», que hoy son mayoritarias en el transporte aéreo, podría privar de manera general a los usuarios del derecho económico al reembolso sobre un servicio no prestado.</p>	<p>redimible en servicios, por el 20% del valor de la tarifa aérea del trayecto afectado, el cual podrá ser utilizado – u nica y exclusivamente por el beneficiario – dentro de un lapso no superior a 6 meses.</p> <p>f) Cuando la demora sea mayor e igual a cinco (5) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible en servicios, por el 40% del valor de la tarifa aérea del trayecto afectado, el cual podrá ser utilizado – única y exclusivamente por el beneficiario – dentro de un lapso no superior a 6 meses.</p> <p>Parágrafo 1. Cuando sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en el presente artículo, se ofrecerá gratuitamente a los pasajeros:</p> <p>d) Refrigerios y/o alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, en función del tiempo que sea necesario esperar.</p> <p>e) Hospedaje y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa, en los casos en que sea necesario pasar la noche o dormir en un lugar fuera de la vivienda habitual, cuando la demora sea superior a cinco (5) horas y se extienda más allá de las 10:00 de la noche del día en que debí a prestarse el servicio.</p> <p>f) Llamadas telefónicas o los medios para acceder a conexión a internet desde sus dispositivos móviles.</p>	<p>3. Sin embargo, toma como punto de partida para la compensación el transcurso de 2 horas, ósea que una demora de una hora y 50 minutos, P. Ej: no daría lugar a ninguna compensación, lo cual obra en perjuicio del pasajero. La norma RAC exige este tipo de compensación a partir de una hora de retraso, lo cual es más justo con el pasajero.</p> <p>2. Para demoras entre 3 y 5 horas, el proyecto propone entregar al pasajero un bono por el 20% del valor de la tarifa aérea del del trayecto afectado y si la demora fuese superiores a 5 horas el valor del bono sería del 40 % de dicha tarifa. Para mayor claridad el porcentaje debería ser respecto del valor pagado por el pasajero, ya que para un mismo trayecto suele haber varias tarifas.</p> <p>3. La norma proyectada propone otras compensaciones similares a las ya existentes en el RAC 3, las cuales, según puede verse, se aplicarían de manera concurrente con las mencionadas. Es decir, se estarían duplicando las compensaciones. Una doble compensación, al implicar costos adicionales para los transportadores aéreos, eventualmente podría traducirse en incrementos de las tarifas, con miras a su recuperación, lo cual actúa en perjuicios de los propios pasajeros.</p> <p>4. Debe considerarse que, la compensación debe tener carácter resarcitorio, mas no sancionatorio ni indemnizatorio, ya que esos aspectos deben ser ventilados en otro proceso.</p> <p>5. La disposición proyectada no habla de compensación por cancelación o anticipación de los vuelos, como si o hace la norma RAC. En ese sentido, no es claro si al quedar excluidas ese tipo de compensaciones, deben entenderse derogadas las normas existentes de los RAC que las consagran, o si esas compensaciones deben seguirse aplicando con fundamento en el RAC. En el primer caso, al considerarse las normas RAC derogadas, sería un perjuicio muy grave para los usuarios, a quienes se supone, se</p>														
<p>Artículo 7. Desistimiento. El pasajero podrá desistir de su viaje hasta veinticuatro (24) horas antes de su inicio, dando aviso al transportador o a la agencia de viajes o intermediario de conformidad en los establecido en el artículo 1878 del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.</p> <p>La aerolínea y/o agente de viajes o intermediario, deberá reembolsar el valor del ticket al pasajero, deduciendo las tasas, impuestos o tarifas administrativas a que haya lugar de acuerdo a la ley, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del desistimiento.</p> <p>Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no aplicará cuando se trate de tarifas promocionales, en cuyo evento se aplicará las condiciones previamente aceptadas por el pasajero.</p>	<p>La Aerocivil considera que, este artículo no contempla la posibilidad de devolver al pasajero el precio del billete cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones pactadas o se retrase su iniciación, como lo consagra actualmente el artículo 1882 del Código de Comercio y no es dudo si esa disposición del Código de Comercio está siendo modificada o derogada mediante la Ley proyectada.</p> <p>El artículo proyectado contempla diversos rangos de demora y establece las compensaciones a que haya lugar previendo lo siguiente:</p> <p>1. En el caso de demoras de entre 2 y 3 horas, una solución similar a la prevista en el RAC</p>	<p>No obstante, cuando la causa de la demora haya sido superada y sea previsible la pronta salida del vuelo, el transportador podrá abstenerse de suministrar la compensación del parágrafo 1, si al hacerlo se diera una mayor demora para la salida del vuelo.</p> <p>Parágrafo 2. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles en servicios – en el presente artículo – no son acumulables. Las aerolíneas expedirán un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del presente artículo.</p>	<p>4. Debe considerarse que, la compensación debe tener carácter resarcitorio, mas no sancionatorio ni indemnizatorio, ya que esos aspectos deben ser ventilados en otro proceso.</p> <p>5. La disposición proyectada no habla de compensación por cancelación o anticipación de los vuelos, como si o hace la norma RAC. En ese sentido, no es claro si al quedar excluidas ese tipo de compensaciones, deben entenderse derogadas las normas existentes de los RAC que las consagran, o si esas compensaciones deben seguirse aplicando con fundamento en el RAC. En el primer caso, al considerarse las normas RAC derogadas, sería un perjuicio muy grave para los usuarios, a quienes se supone, se</p>														
<p>Artículo 8. Compensaciones al pasajero por demoras imputables a la aerolínea.</p> <p>Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así:</p> <p>d) Cuando la demora sea mayor e igual a dos (2) horas e inferior a tres (3) horas se deberá proporcionar al pasajero un refrigerio y una comunicación que no sea superior a tres (3) minutos de duración, salvo que la entrega del refrigerio retrase la iniciación del vuelo.</p> <p>e) Cuando la demora sea mayor e igual a tres (3) horas e inferior a cinco (5) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono</p>	<p>La Aerocivil considera que, este artículo no contempla la posibilidad de devolver al pasajero el precio del billete cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones pactadas o se retrase su iniciación, como lo consagra actualmente el artículo 1882 del Código de Comercio y no es dudo si esa disposición del Código de Comercio está siendo modificada o derogada mediante la Ley proyectada.</p> <p>El artículo proyectado contempla diversos rangos de demora y establece las compensaciones a que haya lugar previendo lo siguiente:</p> <p>1. En el caso de demoras de entre 2 y 3 horas, una solución similar a la prevista en el RAC</p>	<p>Parágrafo 2. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles en servicios – en el presente artículo – no son acumulables. Las aerolíneas expedirán un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del presente artículo.</p>	<p>4. Debe considerarse que, la compensación debe tener carácter resarcitorio, mas no sancionatorio ni indemnizatorio, ya que esos aspectos deben ser ventilados en otro proceso.</p> <p>5. La disposición proyectada no habla de compensación por cancelación o anticipación de los vuelos, como si o hace la norma RAC. En ese sentido, no es claro si al quedar excluidas ese tipo de compensaciones, deben entenderse derogadas las normas existentes de los RAC que las consagran, o si esas compensaciones deben seguirse aplicando con fundamento en el RAC. En el primer caso, al considerarse las normas RAC derogadas, sería un perjuicio muy grave para los usuarios, a quienes se supone, se</p>														
<p>Parágrafo 3. Cuando el usuario no opte por tomar el vuelo afectado por una demora imputable al transportador, este podrá optar por la devolución del ciento por ciento (100%) del valor cancelado por el trayecto incumplido, conformidad a lo expresado el artículo 1882 del Código de Comercio.</p>	<p>intenta proteger con la Ley proyectada, puesto que se estaría eliminando la posibilidad de obtener una compensación frente a la cancelación o anticipación indebida de un vuelo. En el segundo caso, si la norma RAC continúa vigente para esos otros eventos, cabrá preguntarse: ¿Por qué unos eventos son regulados con una norma de rango legal y otros de la misma naturaleza, pero más graves, son regulados con un reglamento de la autoridad administrativa?</p>	<p>recupera nunca, si se tiene en cuenta que el pasajero que la abandonó, ocupará otra silla en otro vuelo y la penalidad de que pueda ser objeto no cubre su costo.</p> <p>Ovviamente la sobreventa debe ser limitada y en todos los casos el transportador aéreo debe asumir sus consecuencias, incluyendo compensar al pasajero.</p> <p>La reglamentación vigente prevé una compensación para el pasajero del 30% del valor pagado, en caso de denegación de embarque por sobreventa, sin perjuicio de la obligación de transportarlo en la misma fecha y ruta en un vuelo propio o de otra aerolínea, a menos que el pasajero acepte expresamente viajar en otro vuelo recibiendo como compensación adicional, tickets, millas, bonos, etc., so pena de ser sancionado de conformidad con lo previsto en los RAC 3 - Actividades Aéreas Civiles y 13 -Régimen sancionatorio.</p> <p>En ese orden de ideas, se estima viable, no prohibir la sobreventa, sino limitarla a un máximo del 5% de la capacidad o cupo total previsto para el vuelo en cuestión, sin perjuicio de las compensaciones a que hay lugar en favor de los pasajeros no embarcados y a condición de que el transportador aéreo se obligue a informar al pasajero al momento de la compra, que está adquiriendo un ticket para un vuelo sobre vendido en el trayecto respectivo, dándole así opción de viajar en otra aerolínea o en otra oportunidad.</p>	<p>Ovviamente la sobreventa debe ser limitada y en todos los casos el transportador aéreo debe asumir sus consecuencias, incluyendo compensar al pasajero.</p> <p>La reglamentación vigente prevé una compensación para el pasajero del 30% del valor pagado, en caso de denegación de embarque por sobreventa, sin perjuicio de la obligación de transportarlo en la misma fecha y ruta en un vuelo propio o de otra aerolínea, a menos que el pasajero acepte expresamente viajar en otro vuelo recibiendo como compensación adicional, tickets, millas, bonos, etc., so pena de ser sancionado de conformidad con lo previsto en los RAC 3 - Actividades Aéreas Civiles y 13 -Régimen sancionatorio.</p> <p>En ese orden de ideas, se estima viable, no prohibir la sobreventa, sino limitarla a un máximo del 5% de la capacidad o cupo total previsto para el vuelo en cuestión, sin perjuicio de las compensaciones a que hay lugar en favor de los pasajeros no embarcados y a condición de que el transportador aéreo se obligue a informar al pasajero al momento de la compra, que está adquiriendo un ticket para un vuelo sobre vendido en el trayecto respectivo, dándole así opción de viajar en otra aerolínea o en otra oportunidad.</p>														
<p>Artículo 9. Sobreventa¹⁴. Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.</p> <p>En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del ticket al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.</p>	<p>En este punto es preciso indicar que, en la Superintendencia de Transporte se han recibido cuatrocientas cuarenta y dos quejas y denuncias en materia de sobreventa, así:</p> <table border="1" data-bbox="565 1746 727 1875"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>No. Quejas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2019</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>48</td> </tr> <tr> <td>2021</td> <td>63</td> </tr> <tr> <td>2022</td> <td>127</td> </tr> <tr> <td>2023</td> <td>130</td> </tr> <tr> <td>2024</td> <td>14</td> </tr> </tbody> </table> <p>Ahora bien, desde la Aerocivil se considera importante señalar que, La sobreventa u overbooking como se le conoce internacionalmente es una práctica mundialmente aceptada, para evitar o minimizar el riesgo que pasajeros con reserva no se presenten al vuelo.</p> <p>Cuando un pasajero con reserva confirmada no se presenta a un vuelo, causa un doble perjuicio:</p> <p>a. A otros pasajeros, quienes necesitando un cupo no logran viajar, siendo que quien si lo tenía no lo utiliza.</p> <p>b. A la aerolínea transportadora, quien seguramente deberá movilizar esa silla o sillitas vacías incurriendo en una pérdida irreparable ya que lo que se deja de percibir por una silla que viaja vacía no se</p>	Año	No. Quejas	2019	60	2020	48	2021	63	2022	127	2023	130	2024	14	<p>Artículo 10. Prohibición de cancelación,¹⁵ En lo que respecta a este artículo se considera</p>	<p>Artículo 10. Prohibición de cancelación,¹⁵ En lo que respecta a este artículo se considera</p>
Año	No. Quejas																
2019	60																
2020	48																
2021	63																
2022	127																
2023	130																
2024	14																
<p>¹⁴ RAC 3 sección 3.10.1.14.2. Con el fin de minimizar los casos de pasajeros no presentados (no show) y las prácticas de sobreventa, y poder garantizar la seriedad de las reservas, las aerolíneas, directamente o a través de sus agentes, podrán exigir al momento de la reserva, el pago de un anticipo del valor del pasaje, en efectivo o respaldado por una tarjeta de crédito, el cual se imputará a su precio cuando se materialice la compra. Sin las anteriores condiciones, la aerolínea o su agente podrán abstenerse de efectuar la reserva o cancelarla según corresponda.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.2. Compensaciones al pasajero.</p>	<p>¹⁵ Sobreventa Si el embarque es denegado por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, o la mayor brevedad posible.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Listas de espera El transportador podrá someter a listas de espera a los pasajeros que se presenten, sin tener una reserva para el respectivo vuelo, en el evento de no contar con cupos disponibles, para que estos puedan ocupar los asientos de pasajeros que no se presenten. Los turnos de estas listas serán asignados en estricto orden de presentación personal de los pasajeros, asignándose un número y serán rigurosamente respetados. La inclusión en una lista de espera no da derecho al embarque si éste no fuera posible. Los funcionarios del Grupo de Atención al Usuario de la AEROC, podrán acudir a los counters o puntos de atención de las aerolíneas en los aeropuertos, para examinar la información real sobre tickets y reservas, y que se les facilite visualizar la información contenida en la terminal computarizada donde se atiende el vuelo, con el objeto de detectar posibles situaciones de sobreventa u otras que afecten indebidamente los derechos de los usuarios.</p> <p>[X] RAC 3 sección 3.10.1.14.3. Cancelación o cambio de reserva Cuando la reserva no se vaya a utilizar, el pasajero deberá cancelarla con antelación no inferior a veinticuatro (24) horas al vuelo, o menos que se trate de regresos el mismo día. Cualquier cambio pretendido en su reserva deberá solicitarse con la misma antelación siempre que no se trate de tarifas que tengan restricciones y deberes especiales de confirmación, asumiendo eventuales sobrecostos según las condiciones de la tarifa y las disponibilidades del cupo.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Cancelación, interrupción o demora De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1882 del Código de Comercio, cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por 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 total sin que haya lugar a penalidad alguna. 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.</p>	<p>¹⁵ Sobreventa Si el embarque es denegado por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, o la mayor brevedad posible.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Listas de espera El transportador podrá someter a listas de espera a los pasajeros que se presenten, sin tener una reserva para el respectivo vuelo, en el evento de no contar con cupos disponibles, para que estos puedan ocupar los asientos de pasajeros que no se presenten. Los turnos de estas listas serán asignados en estricto orden de presentación personal de los pasajeros, asignándose un número y serán rigurosamente respetados. La inclusión en una lista de espera no da derecho al embarque si éste no fuera posible. Los funcionarios del Grupo de Atención al Usuario de la AEROC, podrán acudir a los counters o puntos de atención de las aerolíneas en los aeropuertos, para examinar la información real sobre tickets y reservas, y que se les facilite visualizar la información contenida en la terminal computarizada donde se atiende el vuelo, con el objeto de detectar posibles situaciones de sobreventa u otras que afecten indebidamente los derechos de los usuarios.</p> <p>[X] RAC 3 sección 3.10.1.14.3. Cancelación o cambio de reserva Cuando la reserva no se vaya a utilizar, el pasajero deberá cancelarla con antelación no inferior a veinticuatro (24) horas al vuelo, o menos que se trate de regresos el mismo día. Cualquier cambio pretendido en su reserva deberá solicitarse con la misma antelación siempre que no se trate de tarifas que tengan restricciones y deberes especiales de confirmación, asumiendo eventuales sobrecostos según las condiciones de la tarifa y las disponibilidades del cupo.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Cancelación, interrupción o demora De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1882 del Código de Comercio, cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por 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 total sin que haya lugar a penalidad alguna. 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.</p>	<p>¹⁵ Sobreventa Si el embarque es denegado por sobreventa o por cualquier otro motivo imputable a la aerolínea, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, el transportador deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y en la misma ruta. En caso de no disponer de vuelo, el transportador deberá hacer las gestiones necesarias, por su cuenta, para embarcar al pasajero en otra aerolínea, o la mayor brevedad posible.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Listas de espera El transportador podrá someter a listas de espera a los pasajeros que se presenten, sin tener una reserva para el respectivo vuelo, en el evento de no contar con cupos disponibles, para que estos puedan ocupar los asientos de pasajeros que no se presenten. Los turnos de estas listas serán asignados en estricto orden de presentación personal de los pasajeros, asignándose un número y serán rigurosamente respetados. La inclusión en una lista de espera no da derecho al embarque si éste no fuera posible. Los funcionarios del Grupo de Atención al Usuario de la AEROC, podrán acudir a los counters o puntos de atención de las aerolíneas en los aeropuertos, para examinar la información real sobre tickets y reservas, y que se les facilite visualizar la información contenida en la terminal computarizada donde se atiende el vuelo, con el objeto de detectar posibles situaciones de sobreventa u otras que afecten indebidamente los derechos de los usuarios.</p> <p>[X] RAC 3 sección 3.10.1.14.3. Cancelación o cambio de reserva Cuando la reserva no se vaya a utilizar, el pasajero deberá cancelarla con antelación no inferior a veinticuatro (24) horas al vuelo, o menos que se trate de regresos el mismo día. Cualquier cambio pretendido en su reserva deberá solicitarse con la misma antelación siempre que no se trate de tarifas que tengan restricciones y deberes especiales de confirmación, asumiendo eventuales sobrecostos según las condiciones de la tarifa y las disponibilidades del cupo.</p> <p>RAC 3 sección 3.10.2.13.1. Cancelación, interrupción o demora De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1882 del Código de Comercio, cuando el viaje no pueda iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o por 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 total sin que haya lugar a penalidad alguna. 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.</p>														

<p>El usuario que adquirió en una sola compra tickets de ida y vuelta, y no haya hecho uso del primer trayecto, podrá hacerlo del segundo trayecto si tuviere la posibilidad, sin que la aerolínea pueda darlo por cancelado. Así, no podrá entenderse por parte de las prestadoras del servicio aéreo que, al no tomar el ticket de ida, se asume la cancelación del ticket de regreso bajo ninguna circunstancia.</p> <p>desde la Aerocivil que, el nombre dado a este artículo, - prohibición de cancelación - confunde, por cuanto da la idea de estar prohibida la cancelación de vuelos o de reservas en todos los casos.</p> <p>La reglamentación vigente obliga al pasajero a informar a la aerolínea su decisión de utilizar el cupo de regreso, cuando para el vuelo de ida cancela, o no hace uso de su reserva; información que debe ser dada antes de la salida del primer trayecto o a más tardar una hora después.</p> <p>Cuando el pasajero no utiliza el cupo para el viaje de ida, por haber utilizado otro medio de transporte para hacerlo, las aerolíneas y los sistemas que utilizan para el control de reservas asumen que dicho pasajero no viajó de ida y que en consecuencia no la hará tampoco de regreso, a menos que el propio pasajero anuncie que sí o hará.</p> <p>Prohibir a la aerolínea cancelar el cupo de regreso ante el silencio del pasajero en las circunstancias anotadas, implica liberarlo a él de su obligación de informar que si utilizará la silla para el viaje de regreso, con lo cual la aerolínea no sabrá si el pasajero viajará o no, arriesgándose a tener que viajar con esa silla de regreso vacía, ante el silencio de su cliente.</p> <p>Lo que se recomienda es ampliar el plazo al pasajero para dar el aviso no hasta una hora con posterioridad al vuelo de ida, sino hasta un tiempo definido de antelación con respecto al vuelo de regreso. Se estima que una antelación de 6 horas para el aviso sería adecuada.</p> <p>Con ese ajuste, se consideraría viable la disposición legal, que incluso podría ser incorporada mediante una modificación a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, de ser necesario.</p> <p>Artículo 11. Autoridad competente. A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>La superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.</p> <p>que a su vez garantiza una protección efectiva de los derechos de los pasajeros.</p> <p>Así, mediante los artículos 109 y 110 de la Ley 1955 de 2019¹⁶, se determinó que la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo.</p> <p>En consecuencia, con fundamento en el mandato constitucional, se tiene que la Superintendencia de Transporte es la entidad de carácter técnico encargada de eliminar fallas del mercado provenientes de la interacción entre los diferentes actores que participan en la actividad transportadora en los diferentes modos de transporte, incluyendo el aéreo.</p> <p>Nuevamente, se pone de presente que a la fecha en el sector transporte existe una autoridad especializada y técnica en materia de protección de usuarios; razón por la cual, es completamente natural que el ente destinado a proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo de pasajeros sea la Superintendencia de Transporte.</p> <p>Ahora bien, en lo referente a este artículo la Superintendencia de Transporte, como lo manifestó con antelación, las multas impuestas por el incumplimiento de las normas de protección a los usuarios se destinan al presupuesto de la Superintendencia de Transporte¹⁷. Lo que, teniendo en cuenta que los recursos de la Superintendencia son de origen propio, significa que una eventual variación en el destino de las multas podría desfinanciar y generar un impacto fiscal negativo sobre la supervisión del sector transporte, y en particular la relativa al cumplimiento de los derechos de los usuarios.</p> <p>El modelo que se tiene actualmente, permite que los recursos que se fijan como sanción para la protección general y colectiva que se ejerce como autoridad administrativa, se destinen en programas, procedimientos y acciones que benefician a todos los usuarios del transporte.</p>
<p>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.</p>	<p>¹⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. ¹⁷ L1955/2019, aa. 108 y 109.</p>
<p>Caso contrario en que, al trasladarla a la Nación, posiblemente por vía del Tesoro Nacional, se difuminaría el efecto económico secundario y se afectaría el presupuesto de la entidad, impactando de manera directa los recursos con los cuales el Estado ejerce la supervisión que se busca fortalecer con este proyecto de ley.</p> <p>Adicionalmente, tanto las normas sancionatorias, como el procedimiento para imponerlas, es claro y ha permitido el actuar de la entidad. Aunque, bien podría fortalecerse para incrementar los montos o las medidas, se considera que insertar normas que pueden reiterar lo ya establecido y decantado, pero variando su redacción, puede generar inseguridad jurídica, tanto para los vigilados y usuarios, como para el Estado y la entidad.</p> <p>En particular, respecto de las facultades sancionatorias y regulatorias que ya se establecieron y se aplican adecuadamente a partir de la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y la Ley 1437 de 2011, desarrolladas por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, Parte 13, Régimen Sancionatorio. Es en este último, donde a la fecha se han fijado los criterios técnicos para la imposición de las sanciones, según la interpretación de la Corte Constitucional.¹⁸</p> <p>Artículo 13. Tarifas. El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.</p> <p>Parágrafo primero. La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.</p> <p>Parágrafo segundo. Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los</p>	<p>criterios que para ello establezca el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo tercero. En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo cuarto. La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los tickets.</p> <p>Artículo 14. Pasajeros Disruptivos. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Aeronáutica Civil reglamentará los actos y en contra de la seguridad aérea y/o atenten contra la seguridad en general de la aviación civil con sanciones y mecanismos que permitan limitar temporalmente el transporte aéreo de pasajeros disruptivos. La Aeronáutica civil dispondrá de en un plazo de 3 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Desde la Aerocivil se apoya este artículo, en la medida en que los actos indebidos de algunos pasajeros ya se a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos, suelen comprometer la seguridad y tranquilidad del vuelo, afectado el derecho de los demás usuarios a un vuelo tranquilo y seguro, comprometiendo también la integridad de tripulantes y personal de tierra y ocasionado además demoras e incluso desviación de las aeronaves, con las consiguientes consecuencias para el transportador aéreo.</p> <p>Sin embargo, sugiere hablar de "actos en contra de la seguridad operacional" y "actos en contra de la seguridad de la aviación civil", que son los dos conceptos de seguridad existentes en aviación, el primero de ellos relacionado con la ocurrencia de accidentes y el segundo relacionado con actos intencionales que, delictivos o no amenazan la seguridad.</p> <p>Así mismo, se sugiere aclarar que se trata de actos "disruptivos" y "de insubordinación" o "insubordinados". Es decir, limitar temporalmente el transporte aéreo a los pasajeros causantes de actos disruptivos o de insubordinación, ya que por lo general el concepto de "acto disruptivo" se da para los actos en los aeropuertos, generalmente previos al embarque y el de "acto insubordinado" o "de insubordinación", a bordo de las aeronaves, generalmente durante el vuelo.</p> <p>En lo que respecta a este punto, considera la Superintendencia de Transporte que, el nuevo artículo 15 sobre la responsabilidad en la prestación del servicio, modifica las obligaciones de información, y podría liberar a las aerolíneas de sus deberes. En particular, por la disyunción entre quienes estarían obligados y a quienes se debería tales cumplimientos.</p>
<p>¹⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de Control de Constitucionalidad 853 del 17 de agosto de 2005. M.F.: Dr. Jaime Córdoba Triviño.</p>	<p>Artículo 15. Responsabilidad de los terceros prestación del servicio aéreo. Cuando la afectación del servicio en todas las etapas del contrato de transporte ocurra por causas externas a la aerolínea, el causante de la afectación y/o la aerolínea deberá informar los detalles a los pasajeros, la Superintendencia de Transporte y/o la Unidad</p>

<p>Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil de dichos inconvenientes con el fin de que las autoridades inicien las investigaciones a las que haya lugar y todos los actores estén informados.</p> <p>Así las cosas, son deberes y obligaciones adicionales a los ya mencionados en esta Ley, de los terceros intermediarios en la prestación del servicio de transporte aéreo, los siguientes, estos son enunciativos y no taxativos:</p> <p>I. De las agencias de viajes:</p> <p>a) Atender las peticiones, quejas, reclamos y/o solicitudes directamente de los servicios de transporte aéreo vendidos.</p> <p>b) Informar y/o radicar oportunamente ante la empresa de transporte aéreo las solicitudes de desistimiento o retracto que soliciten sus usuarios.</p> <p>II. Explotadores Aeroportuarios:</p> <p>a) Mantener las pistas, plataformas, calles de rodaje, posiciones de estacionamiento, puertas de embarque sin obstrucción y en condiciones que no afecten la operación de las empresas de transporte aéreo.</p> <p>b) Mantener los sistemas de equipaje, incluyendo las bandas o cintas transportadora s sistemas de check in, comunicación o, cuto cuando apliquen, sin fallas.</p> <p>c) Efectuar el mantenimiento a la infraestructura, equipos y software que sea necesario para el correcto funcionamiento y prestación de los servicios aeroportuarios a cargo de este.</p> <p>d) Informar a las aerolíneas y a los pasajeros como mínimo con 1 hora de antelación a la hora programada de salida de los vuelos, los cambios de salas de embarque, en especial cuando el cambio es posterior a que la aerolínea haya informado al usuario de la sala asignada.</p> <p>e) Informar a los pasajeros y operadores aéreos de manera oportuna cualquier situación que afecte la prestación del servicio, como, por ejemplo, pero sin limitarse a obstrucción de pistas, plataformas, calles de rodaje, posiciones de estacionamiento, puertas de embarque, fallas sistemas unificados de manejo de</p> <p>Además, podría poner al usuario en la situación de tener que buscar quién es el obligado, dado que el parágrafo no permite la subrogación en la obligación y la repetición dentro de la operación de consumo, sino que establece que sea el sujeto a quien se imputa la demora quien deba compensar, lo que pone en su titularidad gestionar aspectos que podrían escapar de su órbita de manejo inmediato y prive, por vía indirecta, a los usuarios de los derechos a la compensación. Esto segmenta la cadena de consumo y su solidaridad, en tema de compensaciones, y deja desprovisto al usuario de la protección legal.</p> <p>Asimismo, la Aerocivil frente a este artículo considera que, refleja un alto nivel de casística que puede ser manejado mejor desde la reglamentación. En cuanto a la obligación de mantener la capacidad declarada, debe aclararse que el único aeropuerto con capacidad declarada según la reglamentación aeronáutica vigente, en concordancia con los estándares internacionales, es Eldorado de Bogotá, por ser aeropuerto coordinado, dado su intenso tráfico.</p> <p>Ahora bien la capacidad no depende exclusivamente de la provisión de los servicios a la navegación aérea y o la capacidad en el espacio aéreo, sino también de los servicios aeroportuarios y la capacidad de la infraestructura disponible, la cual puede verse afectada no solo por hechos previsible s, sino por hechos imprevisibles como las condiciones meteorológicas, daños repentinos en las ayudas a la navegación, en las pistas o calles de rodaje así como por accidente s otros eventos ocurridos en el aeropuerto. Es decir, no es posible "mantener" la capacidad declarada ya que esta como se ve es cambiante. En cuanto a boletines informando, debe aclararse que en un mismo día pueden darse varios y sucesivos cambios en la capacidad, ya que una vez se afecta, se procede a trabajar en su recuperación, que es a lo que deben quedar comprendidos los proveedores de los servicios a la navegación y de los servicios aeroportuarios.</p> <p>En cuanto a que el tercero compense al pasajero, esto más que favorecer al pasajero lo perjudica al obligarlo a gestionar una reclamación ante un proveedor de servicios con quién no tiene ninguna relación contractual, en condiciones que podrían tomar horas o días hasta obtener el resultado esperado, pudiendo incluso ocasionar la pérdida del vuelo; siendo</p>	<p>equipaje, luces del sistema aeroportuario, entre otros.</p> <p>f) Tener personal suficiente y capacitado en los filtros de seguridad, los equipos de seguridad necesarios de acuerdo a los Reglamentos para la detección oportuna de cualquier amenaza en contra de la seguridad aeroportuaria y/o aérea.</p> <p>g) los términos de los artículos 14 y 15 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la infraestructura aeroportuaria y los servicios aeroportuarios que estos prestan deben adaptarse a las necesidades de las personas en condición de discapacidad, en especial los accesos a la terminal, salas de embarque, puentes de embarque o sustitutos que sea requerido a la llegada como a la salida, según sea necesario, cuando no se empleen puentes de embarque y desembarque, sen ales, mensajes auditivos y visuales que difunda el aeropuerto, de tal manera que la infraestructura aeroportuaria garantice el ejercicio efectivo del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.</p> <p>III. Servicios de Navegación Aérea:</p> <p>a) Mantener la capacidad declarada de operaciones por hora del aeropuerto, y en caso de reducción de esa capacidad, reportar de inmediato al Director de Servicios a la Navegación Aérea, quien deberá producir de inmediato un comunicado público informando que se presentara n retrasos en la operación aérea, causados por esta reducción de capacidad.</p> <p>b) Adoptar, publicar y cumplir estándares de operación en la prestación del servicio de tránsito aéreo, haciendo seguimiento mensual de su cumplimiento, difundiendo indicadores de desempeño y planes de mejora para garantizar la prestación segura y eficiente del servicio.</p> <p>Parágrafo: Cuando la demora fuere causada por alguno tercero diferente a la aerolínea, este deberá compensar al pasajero afectado como lo indica el Artículo 9 de esta ley.</p> <p>Artículo 16. Reglamentación. El Gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.</p> <p>que el pasajero tiene un vínculo contractual directo con la aerolínea quién se comprometió a transportarlo al destino acordado en el tiempo convenio. Es decir, lo óptimo es que el pasajero reclame directamente de la aerolínea, con quién contrató el transporte, sin perjuicio de que ella pueda repetir o llamar en garantía al causante del perjuicio.</p> <p>Si lo que pretende es regular situaciones específicas, por técnica normativa es mejor manejarla con los RAC.</p> <p>Respecto al apartado III del artículo 15, la UAEAC, no cuenta con capacidad para cumplirlo.</p> <p>Sin comentarios</p>
<p>Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Sin comentarios</p> <p>¿GENERA GASTOS ADICIONALES EN EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD?</p> <p>Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>Superintendencia de Transporte</p> <p>VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos indique ese gasto adicional a que corresponde. Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector</p> <p>Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)</p> <p>Viable <input type="checkbox"/></p> <p>Viable sujeto a comentarios y/o modificaciones al articulado _____</p> <p>No Viable <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Atentamente,</p> <p> WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA Ministro de Transporte</p>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO</p> <p style="text-align: center;">Gaceta número 689 - Martes, 28 de mayo de 2024</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">INFORMES</p> <p style="text-align: right;">Págs.</p> <p>Informe en cumplimiento de auto de Sala Plena de la Corte Constitucional número 705 de 2024..... 1</p> <p style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</p> <p>Concepto jurídico del Ministerio de Transporte al Proyecto de Ley número 93 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones. 2</p>