Bogotá D.C. 21 de agosto de 2019

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

**Secretario General**

**Cámara de Representantes**

Capitolio Nacional

Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley “*Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*”

Doctor Mantilla:

De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presento a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “*Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones consagradas en el artículo 145 del reglamento del congreso.

Agradezco disponer lo necesario para dar curso al trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la ley 5ª de 1992.

Sin otro particular, se suscribe,

|  |  |
| --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **FABIO FERNANDO ARROYAVE**  **Representante a la Cámara** | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **RODRIGO ARTURO ROJAS**  **Representante a la Cámara** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO**  **Representante a la Cámara** |  |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2019 CÁMARA**

“Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones”

**TÍTULO I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.

**TÍTULO II**

**Derecho a las compensaciones**

**Artículo 3º. Derecho a la Compensación.** Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohíba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante los jueces de la República para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.

**Artículo 4º. Compensaciones al pasajero por demoras.** 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:

1. Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a dos (2), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no sea superior a tres (3) minutos de duración.
2. Cuando la demora sea mayor de dos (2) horas e inferior a cuatro (4), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros.
3. Cuando la demora sea superior a cuatro (4) horas e inferior a seis (6), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;
4. Cuando la demora sea superior a seis (6) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa.

A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.

**Artículo 5º. Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea.** No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto

Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen cinco (5) SMLMV.

**Artículo 6º. Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa.** En caso que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y al usuario se le cancele el vuelo por sobreventa, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

a) Deberá proporcionar el viaje del usuario a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.

b) Reintegrándole el cincuenta por ciento (50%) del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.

**Artículo 7º. Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero.** Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.

**TÍTULO III**

**Otros Derechos**

**Artículo 8º. Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea.** En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio.

**Artículo 9º. Obligación de resultado en el transporte del equipaje.** Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado, junto con la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará bajo la responsabilidad de esta última.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.

**Parágrafo 1°.** Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el tiquete aéreo físico, si este fuere el caso.

**Artículo 10º. Compensación por retraso en la entrega del equipaje.** Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto para reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie tales elementos. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, la compensación incluirá, además, una suma suficiente para adquirir prendas básicas de vestir, en todo caso no inferior al veinte por ciento (20%) del valor del trayecto por cada día de retraso, a cada pasajero afectado.

**Artículo 11º. Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje.** En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio.

En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.

**Artículo 12º. Derecho de retracto.** En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del tiquete en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

1. 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.
2. 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.
3. La aerolínea o agente de viajes que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete 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.

**PARÁGRAFO 1º.** El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

**PARÁGRAFO 2º.** El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.

**Artículo 13º. Protección contra la publicidad engañosa.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.

**Artículo 14º. Información mínima.** Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

**Artículo 15º. Transporte de mascotas.** Los animales de servicio, de apoyo emocional o de rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno Nacional.

Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de animales, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.

**Artículo 16º. Transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para discapacitados.** Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del tiquete adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

**Artículo 17º. Corrección de errores del tiquete.** Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tiquetes aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.

**TÍTULO IV**

**Mecanismos de protección al usuario**

**Artículo 18º. Peticiones, quejas y reclamos.** Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.

**Artículo 19º. Recursos.** Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita.

El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces.

Los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse y notificarse respectivamente cada uno dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación.

Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá informar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

**TÍTULO V**

**Otras Disposiciones**

**Artículo 20º. Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos**. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento.

De igual forma, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos o aerolíneas, con el fin de que sean dirigidas en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.

**Artículo 21º. Seguimiento a Tarifas por Servicios Aéreos.** La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno.

Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público, detallando los criterios para la fijación de la tarifa final.

Semestralmente, la Unidad Especial Administrativa de la Aeronáutica Civil, deberá rendir un informe detallado del comportamiento de las tarifas ofrecidas al público, incluyendo su composición, por cada una de las rutas autorizadas y la aerolínea prestadora del servicio.

**Artículo 22º.** **Inspección, Vigilancia y Control.** La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar.

En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea.

**Artículo 23º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte tendrán un término de seis (6) meses para adecuar los sistemas electrónicos, páginas web y otros medios usados para la comercialización de sus servicios y atención al usuario, conforme a lo consagrado en la presente ley.

De los honorables congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **FABIO FERNANDO ARROYAVE**  **Representante a la Cámara** | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **RODRIGO ARTURO ROJAS**  **Representante a la Cámara** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO**  **Representante a la Cámara** |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

“Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones”

1. **Introducción**

La presente exposición de motivos busca adelantar un análisis de aquellos factores que han llevado a que el congreso adelante una discusión de fondo sobre aquellas situaciones que se han detectado como las principales situaciones que afectan directamente a los usuarios del servicio público de transporte aéreo interno del país y que han llevado a tener, si se quiere, una multiplicidad de regulaciones y normatividad desagregada en el ordenamiento jurídico colombiano que generan un estado de indeterminación en aspectos y competencias de las diferentes entidades que, de alguna manera, regulan el sector y que finalmente repercuten en el usuario, quien es el que se ve afectado ante esta falta de claridad.

En el trascurso de las discusiones que dieron lugar a la presente iniciativa, podemos evidenciar varios elementos principales que se buscan prevenir o “corregir”, lo anterior con la información recopilada y el análisis hecho al sector.

Previo a entrar a detallar algunos aspectos de fondo del proyecto de ley que se pone a consideración, coincidimos en la necesidad de la promulgación de una ley, en virtud a que actualmente los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (en adelante RAC) regulan tanto aspectos técnicos de la operación aérea como de reglamentación de atención y protección al usuario, contrariamente a las tendencias de la región que mantienen cierta diferenciación, respecto a los aspectos técnicos de la aviación y los usuarios y sus derechos frente a los autorizados para la operación aérea.

De igual forma, los RAC, al ser expedidos por una autoridad administrativa tienen la condición de Actos Administrativos, los cuales pueden ser objeto de modificación rápida y fácil, generando un ambiente de cierta incertidumbre, respecto a su aplicación en el tiempo y la garantía de mínimos para los usuarios finales.

A continuación, se presenta un breve resumen de las situaciones que mediante el proyecto se buscan corregir, en virtud de, se reitera, el análisis de la información que se ha venido recopilando en el trascurso de varios meses:

El primer elemento y que se considera como el más relevante, deviene de la necesidad de que la autoridad administrativa correspondiente (en este caso la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil) tenga plenas facultades para llevar a cabo las investigaciones administrativas suficientes para que los prestadores autorizados para el servicio de transporte aéreo, adopten los mecanismos y herramientas para corregir las situaciones en las que se han visto afectados los usuarios, aun cuando la aerolínea haya asumido la correspondiente compensación, pues no existe ningún tipo de justificación para que el haber entregado la compensación (entendida como derecho en cabeza del usuario afectado) tenga como consecuencia lógica, la finalización o no apertura de las investigaciones administrativas que permitan tomar medidas efectivas para el mejoramiento de las prácticas empresariales, que finalmente se reflejen en medidas beneficiosas al usuario.

Siguiendo el desarrollo del análisis planteado y con el fin de brindar certeza y seguridad a los usuarios, buscamos que el régimen compensatorio al afectado sea claro y proporcional a la afectación, sin que en ningún momento se entienda fuera de algunos parámetros internacionales, que, a su vez, resultan aplicables única y exclusivamente para vuelos entre diferentes países, esto es, vuelos fuera del territorio nacional.

A renglón seguido, se prevé un listado sobre derechos mínimos al usuario de servicios aéreos, quienes en muchas oportunidades y ante la falta de certeza de la norma a aplicar, pueden verse afectados, con ocasión a que no resulta clara la norma a aplicar, es decir, si se aplican las contenidas en el Estatuto del Consumidor (ley 1480 de 2011), Reglamento Aeronáutico de Colombia No. 3., Código de Comercio, etc. Algunos de los derechos se perfilan dentro del articulado propuesto toda vez que son aquellos que representan mayor número de reclamos ante las autoridades y los de mayor impacto para los usuarios del transporte aéreo.

Continúa el desarrollo del articulado con la creación de un mecanismo de protección al usuario, mediante el cual se busca dotar al usuario aéreo de una herramienta clara y expedita para la reclamación directa ante los prestadores autorizados de servicios aéreos y los comercializadores de tiquetes, quienes también ejercen un importante papel en el sector del transporte aéreo, con la finalidad de generar mejores prácticas empresariales y la garantía de los derechos del usuario.

Sumado a los ítems señalados en párrafos precedentes, el proyecto de ley busca crear un mecanismo que permita ejercer un seguimiento a las tarifas ofrecidas por los servicios, con el fin de poder detallar la composición del valor final en venta y así buscar, de alguna manera, que efectivamente se pueda tener acceso a la información del valor de los tiquetes y conocer las causas de las grandes variaciones que son de público conocimiento.

La inspección, vigilancia y control respecto a temas administrativos con ocasión al incumplimiento de las obligaciones a cargo de las aerolíneas, estará a cargo de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, mientras que la protección de los usuarios en lo que respecta a derechos del consumidor, estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, tal como lo ha querido el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos generales, el texto que se pone en consideración del Congreso de la República, busca generar una herramienta eficaz para la garantía de los derechos de los usuarios de servicios aéreos del orden nacional, que finalmente se traduzca en un mejoramiento de las prácticas empresariales que propicien un ambiente más favorable para el sector, con seguridad jurídica para las partes que intervienen.

El texto de la exposición de motivos se desarrollará de la siguiente manera:

1. Introducción
2. El derecho a la compensación - análisis del panorama Regional
3. Principales problemas detectados en la prestación del servicio
4. Seguimiento a las tarifas
5. Mecanismo para la protección al usuario
6. **El Derecho a la Compensación- Análisis del panorama Regional**

Las compensaciones por incumplimientos en la prestación de servicios aéreos buscan que el usuario no vea una afectación mayor al hecho de ya haber tenido que soportar este falla, es decir, lo que se busca con estas es simplemente “atenuar” la afectación que el pasajero sufre por el simple hecho de haber un incumplimiento, sin que en ningún caso se pueda asimilar a una reparación integral al afectado.

Internacionalmente existen tratados que buscan generar una cierta uniformidad respecto a la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de afectaciones a pasajeros, equipaje y mercancías en vuelos de carácter Internacional, Vr.Gr., el convenio de Montreal, antes denominado Convenio de Varsovia, en donde se prevén mecanismos de compensación a pasajeros del servicio de transporte aéreo.

También, regionalmente, existen normas con fuerza vinculante, específicamente para los países miembros que hacen parte de la Comunidad Andina de Naciones, a través de la Decisión Andina 619, que resulta aplicable para “…sujetos en la Subregión los prestadores de servicios de transporte aéreo…”

No obstante, dichos parámetros de orden internacional resultan ser aplicables para los vuelos que tengan dicha característica y no obsta para que cada país, bajo la soberanía que reside en estos, tenga plenas facultades para dotar un régimen propio para sus vuelos domésticos.

A continuación, se realizará un breve estudio de la legislación comparada de la región, con el fin de destacar que cada país, a pesar de la legislación de carácter internacional, tiene plenas facultades para proferir leyes que resulten aplicables única y exclusivamente para vuelos domésticos en dichos territorios.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **PAÍSES DE LA CAN CON NORMATIVIDAD AERONÁUTICA PROPIA** | | | | |
| **País** | **Ley Aeronáutica Interna** | **Regula Vuelos Internos** | **Regula compensaciones y Derechos** | **Prevé mecanismos de protección** |
| **Bolivia** | Ley de 29 de octubre de 2004; Respecto a derechos de usuarios de servicios aéreos aplica el Decreto Supremo 0285 de 2009. | Artículo 1°. La Aeronáutica Civil en la República de Bolivia se rige por la Constitución Política del Estado, por los Tratados e Instrumentos Internacionales suscritos, adheridos y ratificados por Bolivia, la presente Ley, sus Reglamentos y Anexos, la Reglamentación Aeronáutica Boliviana, la Ley del Sistema de regulación Sectorial y demás normas complementarias; constituyendo de prioridad nacional su desarrollo. | No. Lo regula el DECRETO SUPREMO N° 0285 Reglamento de Defensa de los Derechos del Usuario de los Servicios Aéreo y Aeroportuario, que en sus considerando prevé: “*Que en el sector de transporte aéreo, se ha evidenciado la necesidad de desarrollar mecanismos tendientes a reforzar la protección de los derechos de los usuarios, ya que al momento sólo se cuenta con normativa que abarca derechos y obligaciones de los pasajeros, sobre la base de usos y costumbres que imperan en materia aeronáutica, adoptados en su mayoría por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional – IATA, mediante resoluciones y/o prácticas recomendadas a las que se adhieren los transportistas aéreos, los cuales se constituyen en documentos referenciales y de consulta*” | Si. La Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT), a través de la Oficina de Defensa del Consumidor |
| **Ecuador** | Ley de Aviación Civil, del 29 de noviembre de 2006. | Art. 1.- Corresponde al Estado la planificación, regulación y control aeroportuario y de la aeronavegación civil en el territorio ecuatoriano (…) | La regulación de las compensaciones se realiza en desarrollo del artículo 6º de la ley de Aviación Civil, a través de la resolución 381 de 2013. | Si. La Vigilancia la ejerce la autoridad técnica de aeronáutica. |
| **Perú** | Ley de aeronáutica civil del Perú ley nº 27261 | Artículo 1.- De las normas que regulan la Aeronáutica Civil:  1.1 La Aeronáutica Civil se rige por la Constitución Política del Perú, por los instrumentos internacionales vigentes, por la presente Ley, sus reglamentos y anexos técnicos, las Regulaciones  Aeronáuticas del Perú y demás normas complementarias | Ley nº 29571 código de protección y defensa del consumidor y ley de aeronáutica civil del Perú ley nº 27261 | Si. La vigilancia la ejerce el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual como autoridad nacional de protección al consumidor. |

Para Colombia, la normatividad se ciñe única y exclusivamente a los Actos Administrativos que profiere la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en virtud del mandato del artículo 68 de la ley 336 de 1996, denominados Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Reglamentos de la Nación que se apartan totalmente de la tendencia regional, cuya normatividad tiende, contrariamente, a la expedición de una ley propia del sector civil y que, a partir de dichas normas, la autoridad aeronáutica desarrolla, de una parte, derechos y deberes y la garantía de los derechos de los usuarios, que como en los casos de Perú y Bolivia, se regula desde dos entidades: una que conoce de lo relacionado a aspectos técnicos de la aviación y, de otro lado, aspectos de protección al usuario.

En desarrollo a esta normatividad, cada una de las legislaciones prevé un régimen propio de compensaciones para aquellos casos en que se genere a favor del usuario afectado, sin que en ningún caso las normas de carácter internacional se vean vulneradas o que se esté sobreponiendo una norma de carácter nacional a una internacional.

Además, es llamativo ver la figura prevista en la legislación civil aérea ecuatoriana, en la que, independientemente de haber causado y pagado la correspondiente compensación, la Dirección General de la Aviación Civil deberá adelantar las investigaciones y sanciones por “… *realizar operaciones aéreas incumpliendo rutas, horarios o cancelando frecuencias de vuelo, aprobados por la autoridad aeronáutica, sin causa justificada*”.

En Colombia evidenciamos que los Reglamentos Aeronáuticos han sufrido, en términos de la Aeronáutica Civil “*…alrededor de quinientas (500). Tan solo durante los últimos diez (10) años, respecto de los cuales si tenemos información, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia han tenido doscientas veinte (220) modificaciones[[1]](#footnote-1)*”

En virtud de lo establecido en el Reglamento Aeronáutico de Colombia, cuando una compañía entregue la compensación al pasajero, esta resulta ser suficiente para la culminación de las investigaciones administrativas y sanciones correspondientes[[2]](#footnote-2), de allí que las sanciones impuestas por incumplimientos del sector sean irrisorias, tal como se detalla en la información entregada por la Aeronáutica Civil, de la siguiente manera:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Infracción | Vigencia | Sanción |
| Vuelos cancelados, demoras, vuelos anticipados, vuelos retrasados, información deficiente | 2016 | 9.240.000 |
| 2017 | 11.065.755 |
| 2018 | 20.683.650 (aprox) |

Fuente: Oficio 1060.145-2018043131 del 27 de septiembre de 2018. Aeronáutica Civil

Por último, el proyecto incorpora una disposición que pretende, en cierto modo, equilibrar las cargas entre los diferentes actores que intervienen en el sector, en el entendido que cuando una aerolínea se vea en obligación de asumir el costo de las compensaciones, por situaciones que se encuentran fuera de la esfera de control de éstas y que pueden ser atribuibles a un tercero (Vr.Gr. Autoridad Aeronáutica; operador de terminal aéreo, etc.) estas podrán exigir el reintegro de los valores pagados por dichas compensaciones.

1. **Principales problemas detectados en la prestación del servicio.**

De conformidad con la información suministrada por la U.A.E.A.C. y la Superintendencia de Industria y Comercio, se puede detallar que existen causas reiterativas de quejas de los usuarios de servicios aéreos que resultan ser coincidentes en ambas autoridades administrativas.

Es a partir de estas quejas constantes, que buscamos dotar a los usuarios de transporte aéreo con mecanismos idóneos para la garantía de los derechos más vulnerados, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

La información de la U.A.E.A.C., da cuenta de las principales afectaciones a las que se ve sometido el usuario, tal como se detalla en la siguiente información:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| MOTIVO QUEJA | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
| Corrección nombre y Apellido | - | 139 | 97 | 47 | 283 |
| Cancelación Vuelo | 1504 | 2790 | 2580 | 901 | 7775 |
| Desistimiento | - | 115 | 116 | 74 | 305 |
| Demora Vuelo | 1705 | 2696 | 2046 | 986 | 7433 |
| Mal Manejo Equipaje | 1066 | 1353 | 1075 | 568 | 4062 |
| Reembolso | - | 1096 | 1606 | 1413 | 4155 |
| Retracto | - | 223 | 145 | 68 | 436 |
| Sobreventa | 295 | 372 | 238 | 135 | 1040 |
| Información al usuario y otros derechos | 4889 | 3811 | 2656 | 1106 | 12462 |
| Total | 9459 | 12595 | 10559 | 5298 | 37911 |

Fuente: Oficio 1060.145-2018037407 del 27 de agosto de 2018 Aeronáutica Civil

En igual sentido, mediante el oficio radicado 18-214138—2-0 del 31 de agosto de 2018, el Superintendente de Industria y Comercio, doctor Andrés Barreto González, da cuenta que las problemáticas más frecuentes en materia de servicios de transporte aéreo, son:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| TIPOLOGÍA DE LA DEMANDA | TOTAL | % |
| Efectividad de la garantía | 474 | 59% |
| Derecho de Retracto | 196 | 24% |
| Información/Publicidad engañosa | 80 | 10% |
| Servicios que suponen la entrega de un bien | 40 | 5% |
| Protección Contractual | 17 | 2% |
| Total | 807 | 100% |

Habiendo adelantado el diagnostico de los principales factores que atentan contra los usuarios de servicios de transporte aéreos, el proyecto de ley prevé un derecho para cada uno de estos, queriendo brindar, por cada uno de ellos, un derecho individualmente establecido en una única norma que brinde suficiente seguridad a los usuarios del servicio aéreo, entre los que se encuentran:

* Derecho del usuario consecuencia de la cancelación del vuelo
* Transporte de equipaje
* Derecho de retracto
* Publicidad engañosa
* Información mínima a los usuarios
* Corrección de errores en la expedición de tiquetes

Este catálogo de derechos busca fortalecer las herramientas con las que cuentan los usuarios para velar por sus derechos como consumidores, detallando de manera específica y codificada una norma para sector aéreo, sin que se llegue a confusiones con aplicación de Reglamentos Aeronáuticos, Estatuto del Consumidor y otras normas.

1. **Seguimiento a las tarifas ofertadas.**

De acuerdo a la Aerocivil[[3]](#footnote-3), “*el sistema tarifario del transporte colombiano ha evolucionado y cada una de sus etapas se han agotado por el mismo desarrollo de la industria y/o para responder a las necesidades de conectividad del país y sus regiones y/o tarifas accesibles al público*”. En virtud a ello, hoy el país cuenta con mayores opciones de tarifas y es posible acceder a servicios de transporte aéreo en una red más amplia de rutas y tarifas.

Es así como en 1970, la Aerocivil fijaba semestralmente por resolución las tarifas por ruta, o dos dependiendo el equipo y el tipo de avión. En 1985 las tarifas se comenzaron a ajustar quincenalmente de acuerdo a un índice de costos que construía la entidad. A partir de 1991 se estableció el principio de Libertad Vigilada, mediante el cual se les dio la libertad a las empresas de transporte aéreo para establecer su tarifa, siguiendo unos parámetros regulatorios que daba la Aerocivil. Consecuencia de ello, la entidad establecía el nivel máximo y mínimo de la tarifa, y las aerolíneas podían fijar libremente las tarifas que no fueran superiores o inferiores a las que la Aerocivil hubiera aprobado. Para lo cual, esta última desarrolló un aplicativo para el registro electrónico de las tarifas. Bajo este mismo principio, y en búsqueda de ampliar el acceso al servicio de transporte aéreo a más personas, la Resolución 3299 de 2007 liberó el nivel mínimo de las tarifas aéreas.

Consecuencia de ello, el Reglamento Aeronáutico 3 estableció en su artículo 3.6.3.4.3.15.1 que, aunque existe Libertad Tarifaria, las variaciones que pretendan efectuarse en las tarifas propuestas por la aerolínea deberán observar criterios técnicos y de suficiencia en los siguientes términos:

* Equidad: la tarifa deberá ser proporcional al tipo de servicio prestado y estará directamente relacionada con las características del trayecto o condiciones de operación, y en razón de aspectos tales como la distancia y la topografía de los lugares de procedencia y destino.
* Suficiencia: la tarifa deberá cubrir razonablemente los costos de la operación, como el combustible, el mantenimiento del equipo, los costos fijos etc. Y la posible utilidad.

Sin embargo, a partir de 2012 la Aerocivil cambió su principio de regularización de las tarifas y liberó al nivel máximo el régimen tarifario. El artículo tercero de la Resolución 904 de 2012, la cual derogó el procedimiento tarifario dispuesto en el Reglamento Aeronáutico, y por tanto los principios de equidad y suficiencia, estableció que el **régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre**.

Sin embargo, el parágrafo de este mismo artículo tercero establece que “*en todo caso, las empresas aéreas de transporte de pasajeros nacional e internacional, deben informar a la Aeronáutica Civil las tarifas que ofrezcan al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de ser publicadas, de acuerdo con los parámetros del sistema de información de la entidad*”. Es decir, en la actualidad en Colombia hay plena libertad para establecer los precios por parte de las empresas, pero la vigilancia que ejerce la Aerocivil, recibiendo la información por parte de las aerolíneas.

Pues bien, en la pregunta 7 del derecho de petición que el Representante Fabio Fernando Arroyave presentó a la Aerocivil preguntó ¿cuál ha sido el crecimiento de los precios de los tiquetes aéreos en Colombia durante los últimos 10 años? La respuesta enviada por la entidad fue “*…las aerolíneas establecen un precio a la situación del mercado el cual es variable y dependerá de diferentes factores, como demanda del servicio, tiempo de estadía del viajero, fecha del viaje, carácter reembolsable, penalidades entre otros. Por ende, no hay medición exacta del comportamiento del valor del tiquete aéreo*” [[4]](#footnote-4).

Dentro de las funciones de la Aerocivil, se encuentra la de ejercer seguimiento al régimen tarifario, no obstante, de no contar con la información tarifaria de los últimos años, funciones establecidas en el artículo 5° del Decreto 260 de 1994, que entre otras señalan:

1. *Proponer e implementar las fórmulas y criterios para la directa, controlada o libre fijación de tarifas para el servicio de transporte aéreo y los servicios conexos.*

*9. Orientar los programas de fiscalización sobre las personas, empresas o entidades, en lo referente a las rutas, frecuencias, itinerarios, tarifas, prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal, solidez y resultados económicos, y todas aquellas acti vidades relacionadas con la prestación de servicios de transporte aéreo, adoptando las medidas correctivas o sanciones que correspondan.*

*14. Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.*

*15. Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación*

*16. Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.*

*Artículo 16. Oficina de Transporte Aéreo. La Oficina de Transporte Aéreo cumplirá las siguientes funciones:*

Esta falta de seguimiento a las tarifas ha llevado a que en muchas oportunidades se presenten abusos, en donde a pesar de la alta carga impositiva que tienen hoy las tarifas aéreas, hay coyunturas específicas que llevan a que las trifas aumenten desproporcionadamente comparativamente hablando, en un estado de “normalidad”.

Algunos ejemplos que consideramos, pueden llegar a ser bastante representativos, se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Precios de los tiquetes de la aerolínea Avianca en 2018.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Trayecto | Fecha Ida | Horario | Tipo de Tarifa | Fecha Regreso | Horario | Tipo de Tarifa | Valor |
| Bogotá – Miami | 1 de octubre | 6:33 | Econo | 10 de octubre | 10:38 | Econo | 1.064.840 |
| Bogotá – Pasto | 1 de octubre | 6:35 | Econo | 10 de octubre | 10:38 | Econo | 1.112.440 |
| Cali – Bogotá | 1 de octubre | 6:40 | Flexi | 10 de octubre | 10:30 | Econo | 902.360 |
| Bogotá –Riohacha | 1 de octubre | 9:50 | Econo | 10 de octubre | 17:32 | Econo | 973.220 |
| Cali – Miami | 1 de octubre | 18:23 | Súper Promo | 10 de octubre | 17:16 | Súper Promo | 1.057.350 |
| Cali – Pasto | 1 de octubre | 10:58 | Promo | 10 de octubre | 8:01 | Flexi | 1.200.500 |

**Fuente:** Precios consultados el domingo 9 de septiembre de 2018 a las 10:00 am por la UTL del H. R. Fabio Fernando Arroyave Rivas en la página de la compañía.

Como se puede observar, tomando registros tarifarios con casi un mes de anticipación, viajar a ciudades como Pasto desde Bogotá o Cali resulta más caro que viajar a Miami desde las mismas ciudades y en el mismo periodo de tiempo. Precios elevados también se encontraron en los trayectos a las ciudades de Manizales, Popayán, Valledupar, Cartagena, Leticia, Cúcuta, Montería y Villavicencio. En particular, esta última ciudad presentó un incremento sustancial de los precios con el cierre de la Vía al Llano, ofreciendo tiquetes en tarifa Econo en el trayecto Bogotá – Villavicencio, ida y vuelta, con valores de $1.063.420 y $1.458.500. Es decir, en un momento en el que el servicio respondió ante una calamidad a las necesidades de los habitantes del Llano colombiano, la empresa prestadora del servicio esencial subió significativamente sus ingresos.

Son estas variaciones desproporcionadas y que, en muchas oportunidades, atienden únicamente a criterios individuales, el motivo por el que la iniciativa busca crear una herramienta que permita ejercer un efectivo seguimiento a las tarifas, pudiendo detallar la composición de estas y poder, ante un eventual abuso de posición dominante en el marco del mercado de tiquetes, que las autoridades administrativas tomen las medidas correspondientes para evitar este tipo de abusos, sin que en ningún caso se limite el principio de **Libertad Tarifaria**, prevista actualmente.

1. **Mecanismo para la protección al usuario.**

La iniciativa pretende la creación de un mecanismo para la promoción de un servicio público, como es definido el servicio de transporte, en los términos del artículo 4º de la ley 336 de 1996. Un breve recuento de dicha normatividad da cuenta de que el carácter de servicio público esencial, cobija dos aspectos elementales: 1. satisfacer directamente demandas y necesidades de primera mano; 2. Su esfera al considerarse como de interés general tendría un alcance más allá de los factores económicos o comerciales.

La Constitución política y la ley son las normas que definen, expresamente, cuáles servicios tienen carácter de público esencial, debido a que no puede un operador jurídico o un intérprete de la ley, definir si una actividad se considera o no como esencial, toda vez que este carácter comporta una restricción al derecho fundamental a la asociación sindical.

Algunas actividades definidas como esenciales, son:

* Banca Central (Ley 31/92),
* Salud y pago de pensiones (Ley 100/93)
* Servicios públicos domiciliarios (Ley 142/94)
* Administración de justicia (Ley 270/96)
* Vigilancia de establecimientos carcelarios y penitenciarios Inpec (Dec. 407/94),
* Prevención y control de incendios (Ley 322/96),
* Aduanas e Impuestos Nacionales, ‘Dian’ (Ley 633/00)
* Explotación del Petróleo y Educación (desarrollo Jurisprudencial)
* La Reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las Normas que la modifiquen o sustituyan. (Ley 336 de 1996)

Y es por la importancia de estas actividades, por la que generalmente se encuentran debidamente reguladas cuando son particulares quienes las tienen a cargo y el Estado interviene a través de un ente de control para supervisar la calidad de servicios y productos que ofrecen, constituyéndose como garantes de los derechos de las partes del vínculo contractual.

Por ejemplo, evidenciamos la existencia de la Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Salud, La Superintendencia Financiera en el caso de los fondos privados pensionales -respecto a sus inversiones- y, por último, los servicios públicos domiciliarios que hacen parte de los catalogados, servicios públicos esenciales, rigiéndose estos por la ley 142 de 1994, norma aplicable para estas actividades con la correspondiente Superintendencia de Servicios Públicos.

Sea el momento señalar que la ley no determina claramente las obligaciones a cargo de un prestador un servicio esencial, sino que, por sus características, su regulación es más estricta y completa, además que otorga a sus usuarios derechos y garantías en mayor proporción.

Si detallamos algunos de los mecanismos previstos en la ley para aquellas actividades catalogadas como “servicios públicos” podemos evidenciar que los usuarios cuentan con una herramienta que permite una solución ágil, efectiva y que refleja la garantía de sus derechos como usuario, en sectores, en donde se encuentran conocidas posiciones dominantes o se presente un desequilibrio entre las partes.

De allí que surja como alternativa, la creación de un mecanismo de similares condiciones al previsto en la ley 1341 de 2009, con el fin de que sea la Superintendencia de Transporte la que garantice que las decisiones que adoptan las compañías autorizadas para el transporte comercial de pasajeros, garantice los derechos a los usuarios. Esto, con la finalidad de generar mejores prácticas empresariales y que el usuario final, tenga a quien acudir para la garantía de sus derechos, de manera ágil y eficaz, cuando considere que sus derechos han sido vulnerados.

El usuario que considere que han sido vulnerados sus derechos, deberá ejercer su derecho a la reclamación directa ante la compañía, para que esta, en el término señalado, brinde una respuesta de fondo; en caso de no estar de acuerdo, resulta procedente la interposición de los recursos de reposición y apelación, y de este último conocerá la Superintendencia de Transporte.

Atentamente,

|  |  |
| --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **FABIO FERNANDO ARROYAVE**  **Representante a la Cámara** | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **RODRIGO ARTURO ROJAS**  **Representante a la Cámara** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO**  **Representante a la Cámara** |  |

1. Oficio 1060.145-2018043131 del 27 de septiembre de 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. “*Artículo. 3.10.2.13.3. Exoneración de sanción Cuando haya habido compensación al pasajero conforme a lo previsto en los numerales anteriores, no habrá lugar a sanción para la aerolínea, por parte de la U.A.E.A.C. Del mismo modo, cuando el pasajero no acepte ninguna de las anteriores opciones de compensación, podrá exigir el reembolso total de la suma pagada o la proporcional al trayecto no cumplido, sin penalización alguna para él ni para el transportador.*” [↑](#footnote-ref-2)
3. Respuesta del Derecho de Petición de la Aerocivil 7/09/2018 [↑](#footnote-ref-3)
4. Respuesta del Derecho de Petición a la Aerocivil 19/08/2018 [↑](#footnote-ref-4)