**PARTE DISPOSITIVA**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2018**

“Por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de servicios aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**TÍTULO I**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**ASPECTOS GENERALES**

Artículo 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto el regular, proteger, promover, garantizar y velar por el ejercicio libre de los derechos de los consumidores de servicios aéreos a nivel nacional en las relaciones entre los usuarios y los prestadores de servicios aéreos, sin perjuicio de disposiciones que por su naturaleza resulten aplicables y contengan medidas y medios que prevean mecanismos más adecuados para su protección.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación. La presente ley rige en todo el territorio nacional y será aplicable a todas las compañías autorizadas para la prestación de servicios aéreos de pasajeros en Colombia.

La normatividad aquí señalada resultará aplicable para cualquier tipo de vínculo contractual con el consumidor de servicios aéreos, con independencia de si la adquisición del servicio se hace bajo tarifas promocionales o tarifas normales.

Artículo 3º.- Definiciones. Para todos los efectos del presente estatuto, se entenderán por:

1. Consumidor de servicios aéreos: Toda persona que por sí misma o por interpuesta persona, perfeccione un contrato de transporte aéreo con una aerolínea de transporte aéreo comercial, en los términos del contrato de transporte regulado en el Código de comercio y demás normas vigentes aplicables.
2. Aerolínea de transporte de pasajeros: Transportista aéreo debidamente autorizado por la entidad competente para trasladar, de un punto a otro, un consumidor de servicios aéreos, por avión y cuya actividad principal es la de transportar pasajeros.
3. Contrato de Transporte Aéreo: Acuerdo mediante la cual la aerolínea, de una parte, se obliga con el consumidor de servicios aéreos a cambio de un precio, a conducirla de un lugar a otro por medio de aeronaves.

La obligación de la aerolínea es de resultado, no de medios y cualquier cláusula que prevea lo contrario se entenderá por no escrita y será ineficaz de pleno derecho.

1. Cláusulas abusivas: En los términos del Estatuto del Consumidor, se entiende como tales aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos.

Para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción que se analiza.

Parágrafo 1º.- Para las definiciones no señaladas en la presente ley, se aplicarán las establecidas en el Código de Comercio, ley 1480 de 2011, y siempre que no sean contradictorias, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia –RAC-.

Artículo 4º.- Principios. Para todos los efectos de la presente ley, los principios orientadores que rigen la relación contractual entre usuario de servicios aéreos y aerolíneas son los siguientes:

1. Publicidad y Difusión: Es deber de las instituciones del estado, aerolíneas y terminales de transporte aéreo el publicitar los derechos y deberes de las partes que intervienen en la relación contractual de transporte aéreo en Colombia.
2. Interpretación Favorable: Cualquier cláusula establecida en los contratos de adhesión, cuya redacción o finalidad no sea clara, se entenderá a favor del usuario de servicios aéreos.
3. Libertad de Elección: Todos los consumidores de servicios aéreos tienen el derecho a escoger libremente a sus proveedores de servicios aéreos. Se prohíbe la negación de la prestación del servicio aéreo de transporte, salvo por situaciones y causas expresas en las normas vigentes.
4. Principio de Buena Fe: Atiende a la confianza legítima que las partes depositan, de un lado, a que la prestación del servicio y el vínculo contractual se desarrollarán en forma debida; del otro, en que la información suministrada atienda a la realidad.

Artículo 5º.- Asociación: Los usuarios de servicios aéreos podrán asociarse, a través de los diferentes mecanismos previstos en la ley, con el fin de hacer oír sus opiniones en procesos que eventualmente los puedan afectar.

También se podrán crear ligas de consumidores en defensa de los derechos de usuarios de servicios aéreos

**TÍTULO II.**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**DERECHOS Y OBLIGACIONES**

Artículo 6º.- Derechos de los Usuarios de los Consumidores de Servicios aéreos. Sin perjuicio de derechos consagrados en otras normas vigentes que pudiesen tener un mayor ámbito de protección, los consumidores de servicios aéreos tendrán los siguientes derechos:

1. Derecho a un servicio de calidad: Al considerarse el servicio de transporte aéreo como esencial y cuya obligación es de resultado, los consumidores de servicios aéreos tienen derecho a ser movilizados en condiciones adecuadas, dignas y seguras, independiente de cualquier condición física, en todo momento de la vinculación contractual.
2. Derecho a la publicidad: En desarrollo del principio de publicidad, los consumidores de servicios aéreos tienen el derecho, en todo momento, incluso antes de iniciar el vínculo contractual con la aerolínea, de conocer plenamente sus derechos, las condiciones del servicio, el precio final del tiquete y el detalle de la composición de dicho valor, indicando valor del combustible, impuestos, tasas o costos adicionales.
3. Derecho a reclamar: El consumidor de servicios aéreos podrá acudir ante la entidad de vigilancia competente, para interponer quejas, reclamos, denuncias frente a cualquier actuación que considere vulnera sus derechos como adherente a los contratos de transporte aéreo y es deber de ésta el dar una respuesta oportuna, adecuada, eficaz y de fondo y continuar con cualquier tipo de investigación que ello implique.
4. Derecho de retracto: Los consumidores de servicios aéreos podrán solicitar la devolución del valor del tiquete en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique a la aerolínea, en un lapso de cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la hora de la compra del tiquete.
5. Derecho de desistimiento: Los consumidores de servicios aéreos podrán desistir del viaje y tendrán derecho al reembolso total del valor pagado del tiquete, menos la retención del porcentaje pactado que en ningún caso excederá el cinco por ciento (5%) cuando el desistimiento se produzca en un lapso mayor a cuarenta y ocho (48) horas antes de la hora prevista del vuelo, independiente de si es tarifa promocional u otro tipo de tarifas.

En los casos en que el desistimiento se produzca en un lapso inferior a cuarenta y ocho (48) horas antes de la hora prevista del vuelo, los consumidores de servicios aéreos tendrán derecho al reembolso total del valor pagado del tiquete, menos la retención del porcentaje pactado que en ningún caso excederá el diez (10%), independiente de si es tarifa promocional u otro tipo de tarifas.

1. Derecho de trato digno: Todo consumidor de servicios aéreos tiene derecho a que, en todo momento, incluso antes de iniciar el vínculo contractual con las aerolíneas, sea tratado de forma respetuosa y digna.
2. Derecho a la compensación: En caso de ocurrencia de alguno de los eventos desarrollados en el presente estatuto, de los cuales se genere la obligación de compensar a los usuarios de servicios aéreos, estos tendrán siempre el derecho a que sean compensados en su integralidad y en los términos previstos en la presente ley.
3. Derecho a la indemnización integral: En caso de que un consumidor de servicios aéreos se sienta vulnerado en sus derechos, tiene el derecho de reclamar la indemnización que considere justa, atendiendo a principios de eficacia, economía y razonabilidad, independiente de las compensaciones que le hayan sido entregadas.
4. Derecho a obtener una respuesta oportuna y de fondo: Todo consumidor de servicios aéreos tiene el derecho a presentar peticiones respetuosas, en los términos de la presente ley y que la misma sea resuelta oportuna y eficazmente. Igualmente tiene el derecho a interponer los recursos de reposición y de apelación en los casos en que proceda.
5. Vuelos adquiridos para ida y vuelta o con conexión. Lo dispuesto en la presente ley deberá ser aplicado por cada trayecto en particular, es decir, en los casos en que el pasajero haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, podrá disponer de ellos para cada segmento en particular. La aerolínea no podrá negar el embarque a un vuelo por no haber utilizado los segmentos del trayecto total.
6. Todos aquellos definidos en la Ley 1480 de 2011, siempre y cuando no resulten más favorables los establecidos en la presente ley.

Artículo 7º.- Deberes de los usuarios de servicios aéreos. Son deberes de los consumidores de servicios aéreos, los establecidos en la Ley 1480 de 2011 y demás normas aplicables, incluyendo los siguientes:

1. Deber de Información: Es deber de los usuarios de servicios aéreos el informase en debida forma frente a las condiciones y costos de los servicios adquiridos, además de ejercer en debida forma sus derechos.
2. Deber de cumplimiento: Está en cabeza de los consumidores de servicios aéreos el acudir en forma debida y con la anticipación prevista para cada uno de los vuelos que hayan surgido a partir del vínculo contractual, salvo situaciones de fuerza mayor y caso fortuito, caso en el cual quedará exonerado de multas o valores adicionales.
3. Deber de buena fe: Obrar de buena fe ante los prestadores de servicios aéreos y las autoridades designadas para su vigilancia.

Artículo 8º.- Deberes de las aerolíneas: Son deberes de las aerolíneas, los siguientes:

1. Informar, en todo momento, a los usuarios de servicios aéreos, los derechos en cabeza de él y los deberes a cargo de las compañías de servicios aéreos, en la forma que la presente ley lo determine.
2. Informar en todo momento el valor final a pagar por el servicio de transporte aéreo, detallando la composición de dichos valores.
3. Publicar en las diferentes páginas WEB o a través de los diferentes mecanismos tecnológicos como aplicaciones, los contratos de transporte aéreo.
4. Transporte aéreo para personas en condición de discapacidad. Todas las aerolíneas deberán establecer mecanismos para garantizar el transporte de personas en condición de discapacidad en igualdad de condiciones a los demás pasajeros. Estos pasajeros tienen el derecho acceder al servicio de transporte aéreo, terminales aéreos, salas de espera, accesos de abordaje y demás con los instrumentos y mecanismos inherentes a su condición, sin que genere un costo adicional para ellos.
5. Deber de notificar demoras o cancelaciones. Las aerolíneas deberán notificar a través de correo electrónico y mensaje de texto y/o llamada telefónica al pasajero los eventos en los cuales se presenten cancelaciones o retrasos mayores a treinta (30) minutos desde el momento en que se tenga conocimiento de dicha situación, indicando la hora probable de salida y el cambio de la hora de presentación en el aeropuerto, cuando resulte aplicable.
6. Decisión informada: Cuando se presenten incumplimientos por parte de la aerolínea de manera inmediata se deberá proporcionar, a cada uno de los pasajeros afectados, un impreso en el que de manera sencilla se detallarán los derechos como usuarios y las compensaciones a que haya lugar. Estos impresos deberán ser aprobados por la autoridad aeronáutica civil.

Artículo 9º.- Derechos de las Aerolíneas: Son derechos de las aerolíneas que podrán hacer exigibles frente a los usuarios aéreos, los siguientes:

1. Exigir que la información suministrada por el usuario de servicios aéreos corresponda a la realidad y que pueda ser verificable.
2. Solicitar a los usuarios de servicios aéreos la estancia de estos últimos en el aeropuerto de embarque en el término que estime conveniente para dar efectivamente cumplimiento a lo previsto en el trayecto.
3. Reclamar a los usuarios de servicios aéreos el debido respeto por sus servidores, además que se abstengan de generar situaciones que conlleven a propiciar inseguridad o molestias dentro del vuelo.

Artículo 10º.-Remisión: En lo no regulado por esta ley se aplicará el régimen del consumidor que resulte más favorable, incluyendo la ley 1480 de 2011 y demás normas que lo complementen.

Parágrafo 1º.- En caso de colisión normativa, resultará aplicable la más benéfica para el usuario de servicios aéreos.

**TÍTULO III**

**REGULACIÓN DEL SERVICIO AÉREO**

**CAPITULO I.**

**TARIFAS**

Artículo 11º.- Tarifas. Las tarifas de los servicios aéreos prestados por las aerolíneas debidamente autorizadas, deben atender a principios de equidad y suficiencia.

Para todos los efectos de la presente ley se entiende por equidad y suficiencia:

Equidad: La tarifa deberá ser proporcional al tipo de servicio prestado y estará directamente relacionada con las características del trayecto o condiciones de la 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 propios de la operación, como el combustible, el mantenimiento del equipo, los costos fijos, la utilidad y demás aspectos razonables.

Artículo 12º.- Autorización de tarifas por servicios aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, deberá autorizar el costo ofrecido al público por dicho servicio y verificará la adecuación de los precios a los principios del artículo anterior. Para ello aplicará el siguiente procedimiento.

Las aerolíneas deberán solicitar la autorización a la autoridad correspondiente para la fijación de dichas tarifas, y este, en un término no mayor a dos (2) días, deberá indicar la aprobación o no de estas.

Dicha solicitud deberá ser presentada para la primera autorización y cualquier modificación que varíe en un 10% el valor de ese primer valor autorizado, deberá surtir el mismo trámite.

Parágrafo 1º.- La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil podrá objetar la tarifa impuesta si considera que la misma no se ajusta a los principios de equidad y suficiencia, caso en el cual se mantendrá en el mismo valor anterior al solicitado.

Parágrafo 2º.- En caso de que la aerolínea haya elevado la solicitud en los términos de la presente ley y la autoridad administrativa no de respuesta en los términos previsto, se dará aplicación al silencio administrativo positivo.

Artículo 13º.- Seguimiento a tarifas. De manera periódica y aleatoria, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil ejercerá un control permanente al valor de las tarifas y señalará si se ajustan o no a la oferta y la demanda el mercado.

Artículo 14º.- Tarifas para niños de hasta doce (12) años. Los niños mayores de dos (2) años y menores de doce (12) pagarán como máximo dos terceras partes (2/3) de la tarifa y tendrán derecho a ocupar asiento. Los niños menores de dos (2) años no pagarán tarifa.

PARÁGRAFO: Cuando algún niño menor de doce (12) años viaje solo, la empresa que haga el transporte asignará a uno de los auxiliares de servicio a bordo, si la aeronave respectiva cuenta con este tripulante, el cuidado del menor durante el viaje hasta entregado a la persona autorizada en el lugar de destino.

**CAPITULO II**

**COMPENSACIONES**

Artículo 15º.- Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios aéreos en los términos definidos por la presente ley, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación límite, restrinja o cohíba el derecho a la reclamación directa o acciones judiciales por eventuales perjuicios.

Artículo 16º.- Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al pasajero así:

1. Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a tres (3), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no exceda de tres (3) minutos o por medio más ágil disponible al lugar de destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero, además de pagar o abonar en cuenta al pasajero el quince por ciento (15%) del valor del trayecto al momento de la demora.
2. Cuando la demora sea superior a tres (3) horas e inferior a cinco (5), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de pagar o abonar en la cuenta del pasajero un cuarenta por ciento (40%).
3. Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero un sesenta por ciento (60%).

**CAPÍTULO III**

**CANCELACIONES**

Artículo 17º.- Cancelación del vuelo por causa Imputable a la aerolínea. En caso de presentarse la cancelación del vuelo a un consumidor de servicios aéreos por causa interna de la compañía o previsible a esta, el pasajero tendrá el derecho a elegir su compensación entre las siguientes dos opciones:

1. Ser reubicado en el siguiente vuelo con el mismo trayecto y reintegrarle el 100% del precio del trayecto incumplido o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje al momento de la compra.
2. Reintegrarle el 100% del precio del tiquete al momento de la compra, una compensación adicional de otro 100% del precio del tiquete al momento de la compra, y la cancelación de los trayectos de ida y de regreso.

En ningún lugar dicho valor implica la renuncia a las acciones que pueda ejercer contra la compañía.

Artículo 18º.- Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. Si el consumidor de servicios aéreos no puede abordar el vuelo por causa de sobreventa de tiquetes, la aerolínea lo compensará así:

Tanto en trayectos nacionales como internacionales:

1. Ubicándolo en el vuelo que tenga el mismo destino y cuya partida sea siguiente al que no pudo abordar.
2. Reintegrándole el 200% del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo o el pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente; entre los dos se escogerá el más alto y en ningún caso será inferior al valor del tiquete previamente adquirido.

**CAPÍTULO IV**

**MODIFICACIÓN AL TIQUETE AÉREO**

Artículo 19º.- Corrección por error en la identificación del pasajero. En cualquier momento, desde el momento de la compra del tiquete aéreo hasta dos (2) horas antes del vuelo, el usuario que se percate de que hubo error en la trascripción del nombre, o error aritmético respecto a la identificación, tiene derecho a solicitar su modificación ante quien haya adquirido el tiquete sin que dicho cambio genere costo alguno.

Artículo 20º.- Cesión del tiquete. Todo consumidor de servicios aéreos tendrá derecho a ceder el tiquete que haya adquirido, siempre y cuando el cesionario cuente con las mismas condiciones requeridas al primer comprador.

En dicho caso, el cedente deberá informar de la cesión a la aerolínea o agencia de viaje sobre el acuerdo en la cesión y cancelar el 15% adicional al precio de compra.

Artículo 21º.- Sanciones por incumplimiento. En aquellos casos en donde se niegue el derecho para modificar o ceder el tiquete por parte de las aerolíneas o intermediadores en la venta de tiquetes, se impondrán las mismas sanciones por conductas que se consideren graves.

**CAPÍTULO V**

**CAUSAS EXTERNA O INTERNAS**

Artículo 22º.- Causas Externas. Se entienden por ellas aquellas causas que resulten ajenas a la aerolínea y que no son previsibles para la misma, como, por ejemplo: elementos climáticos, desastres naturales, amenaza terrorista, entre otras.

Artículo 23º.- Causas Internas. Se entiende por ellas, aquellas causas que le resulten imputables a la aerolínea o que puedan haber previstas o controladas, como, por ejemplo: Reparación de aviones, falta de personal, huelgas, entre otras.

Artículo 24º.- Ausencia de Responsabilidad por Causas Externas. Conforme a la definición del presente capítulo en aquellos eventos en que se generen demoras o cancelaciones por causas externas a la aerolínea, éstas no generarán investigaciones ni sanciones por parte de la autoridad competente.

Artículo 25º.- Control, Seguimiento y Valoración. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo el control y seguimiento a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales, con el fin de dar inicio a las investigaciones a que haya lugar.

Consecuencia de dicha facultad, cuando una compañía presente fallas en el servicio en un porcentaje superior o igual a los 80% en cada una de las licencias de operación otorgadas, procederá a iniciar el procedimiento respectivo para la cancelación de la misma.

**CAPÍTULO VI**

**LICENCIAS DE OPERACIÓN.**

Artículo 26º.- La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil es la autoridad administrativa encargada de ejercer la debida inspección, vigilancia y control sobre las condiciones de las licencias de operación otorgadas a las aerolíneas de transporte de pasajeros, además de las facultades y competencias otorgadas por otras normas.

Consecuencia de dicha atribución, por lo menos cada trimestre, deberá verificar que los criterios para el otorgamiento de la licencia de operación se mantengan en debida forma, esto es, atendiendo a la capacidad operativa, técnica y financiera para mantener la licencia en óptimas condiciones con el fin de mantener un servicio de alto estándar para el consumidor de servicios aéreos.

En caso de que la aerolínea no mantenga los estándares exigidos por la autoridad competente, ésta última procederá a iniciar el trámite respectivo para la cancelación de esta.

Artículo 27º.- Semestralmente la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil presentará un informe al Congreso de la República indicando los índices de cumplimiento detallando el cumplimiento por cada una de las rutas otorgadas a cada aerolínea y el plan de mejora exigido por la autoridad para el mejoramiento del servicio.

**CAPÍTULO VII**

**EQUIPAJE**

Artículo 28º.- Equipaje. Se entiende por equipaje todos los artículos de propiedad de los usuarios de servicios aéreos o tripulantes que lleve la aeronave.

Por acuerdo de voluntades entre pasajeros se podrá acumular la capacidad máxima permitida por la aerolínea de equipajes individuales, en una sola pieza.

El equipaje sobredimensionado no generará costos adicionales para el usuario, siempre que no se excede la capacidad máxima permitida por la aerolínea.

Artículo 29º.- Obligación de Resultado en la movilización del Equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser cargada en la aeronave, surge la obligación de 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 esta deberá responder por los 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.

Parágrafo 1º. En caso de pérdida de elementos en el equipaje del consumidor de servicios aéreos, nace en cabeza de este el derecho a reclamar las indemnizaciones a que haya lugar.

Artículo 30º.- Compensación por demoras en la entrega del equipaje. En caso de demoras en la entrega del equipaje, los operadores aéreos deberán compensar al pasajero los gastos mínimos por elementos de aseo personal, o le suministrará 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 31º.- Compensación por destrucciones o extravío de equipaje. En casos de destrucción o extravío del equipaje se deberá compensar al usuario, además de lo previsto en el artículo anterior, con dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales deberán ser pagados en efectivo o abonados en cuenta en un término no mayor veinticuatro (24) horas posteriores al arribo del vuelo.

Parágrafo 1º.- En ningún caso el pago de dicha compensación dará paso al desistimiento o imposibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para el reclamo de daños y perjuicios, en los términos del código civil.

**CAPÍTULO VIII**

**TRANSPORTE DE MASCOTAS**

Artículo 32º.- Las aerolíneas deberán prever mecanismos para el transporte de mascotas cuando las condiciones físicas de estas lo permitan, sin que ello genere un valor adicional para el consumidor de servicios aéreos.

Además de ello, siempre y cuando haya necesidad debidamente demostrada de que la mascota viaje en la cabina y no se ponga en riesgo la seguridad del vuelo, esta deberá ser permitida.

**TÍTULO III**

**MECANISMOS DE PROTECCIÓN**

**CAPÍTULO I**

**ATENCIÓN AL CONSUMIDOR DE SERVICIOS AÉREOS**

Artículo 33º.- Mecanismo de atención al usuario de servicios aéreos. Todas las aerolíneas e intermediarios en ventas de tiquetes aéreos, deberán habilitar mecanismos tecnológicos en sus respectivas páginas web y canales de atención telefónico o cualquier otro tipo de canal previsto para dichos efectos, bajo estándares de calidad, con el fin de atender cualquier tipo de queja, petición de información, reclamo o sugerencia, cancelaciones o petición de devolución de dinero e indemnización por incumplimiento.

Dicha petición deberá ser atendida de la forma más oportuna por el operador, de manera clara, veraz y eficaz, siempre y cuando dicha información pueda ser constatada en tiempo real por el operador.

En caso de no contar con la información requerida de manera inmediata, se procederá a informar al usuario el tiempo que demora su respuesta la cual, en ningún caso, podrá ser superior a diez (10) días calendario.

Artículo 34º.- Atención presencial. - Las aerolíneas deberán informar claramente la dirección en la cual los ciudadanos podrán acudir a interponer las peticiones, quejas y reclamos de manera presencial y se aplicará el mismo término del artículo anterior.

Parágrafo 1º.- En caso de que la solicitud no sea resuelta en el término dispuesto para ello, se entenderá que la misma fue favorable en todo a los intereses del peticionario

Artículo 35º.- Recurso de reposición. Contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita, procederá recurso de reposición ante la misma aerolínea o intermediador, que deberá ser instaurado en el término de los tres (3) días siguiente a la notificación de la respuesta o se podrá instaurar de manera inmediata si es vía telefónica.

Dicho recurso deberá ser resuelto en el término de cinco (5) días hábiles y será notificado por el medio que el peticionario indique.

Artículo 36º.- Recurso de Apelación. No estando de acuerdo con la respuesta dada y habiendo agotado el recurso de Reposición, el peticionario podrá interponer recurso de Apelación directamente ante quien haya dado la respuesta y éste tendrá la obligación de remitirlo a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al día siguiente de recibido el recurso, quien definirá de fondo la situación.

Dicho recurso se deberá interponer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del escrito que decide el recurso de reposición.

Artículo 37º.- Personal de Atención al Usuario de Servicios aéreos. - Todo terminal aéreo deberá tener un espacio destinado a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que la terminal se encuentre 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, podrá recepcionar las quejas contra operadores de servicios aéreos o aerolíneas e intermediadores de venta de etiquetes aéreos, con el fin de que la misma sea dirigida en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación directa, deberá remitirla a través de los canales de que trata el artículo 9º de la presente ley y surtirá todo el trámite respectivo.

El personal al que hace referencia el presente artículo, deberá ser parte de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y deberá estar debidamente capacitado en atención al ciudadano y derechos del consumidor de servicios aéreos.

Artículo 38º.- Sanción. El no dar contestación a las peticiones en los términos consagrados en la presente se considerará una conducta sancionable en los términos de los Reglamentos Aéreos de Colombia y será sancionable con multa.

Artículo 39º.- Información en tiempo real. Todos los terminales aeroportuarios deberán contar con mecanismos de información en tiempo real respecto a las demoras o cancelaciones de vuelos, informando su causa, hora probable de salida o próximo vuelo en casos de cancelación.

**CAPÍTULO II**

**CLÁUSULAS ABUSIVAS.**

Artículo 40º- Prohibición de inclusión de Cláusulas abusivas en contrato de adhesión de servicios aéreos. Se prohíbe la inclusión de cláusulas abusivas o cualquier estipulación que limite, restrinja o lleve a renunciar los derechos de los usuarios de los servicios aéreos al momento del perfeccionamiento del contrato de transporte aéreo.

En caso de haberse solicitado algún tipo de devolución de dineros o indemnización de perjuicios en ningún caso se podrá exigir al usuario de servicios aéreos el demostrar la relación contractual, bajo el principio de la carga dinámica de la prueba.

Artículo 41º.- Nulidad de pleno Derecho. Habiéndose incorporado cláusulas abusivas o restrictivas de los derechos de los usuarios de los servicios aéreos, estas se entenderán por no escritas.

Artículo 42º.- Prohibición de Prácticas Abusivas. Se prohíben las prácticas abusivas por parte de las aerolíneas e intermediadores de compraventa de tiquetes aéreos que limiten, vulneren o restrinjan el normal ejercicio de los derechos consagrados en el presente estatuto y demás normas que lo complementen.

Dentro de las prácticas que se consideran abusivas, están:

1. La variación unilateral de la hora programada para el vuelo.
2. La modificación del valor final a pagar por parte del usuario de los servicios aéreos, posterior a la primera compra.
3. La cancelación unilateral de vuelos programados.
4. La demora injustificada en el embarque al vuelo.
5. La sobreventa de tiquetes aéreos mayor al cinco por ciento (5%) de la capacidad total de la aeronave.

**TÍTULO V**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**RÉGIMEN SANCIONATORIO**

Artículo 43º.- Adiciónese el parágrafo 2º y parágrafo 3º al artículo 55 de la ley 105 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo 2º.- En ningún caso el haber efectuado la compensación de que trata el Estatuto del Consumidor de Servicios aéreos, 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 del transportador.

Parágrafo 3º.- La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, podrá exigir planes de mejoramiento administrativo y organizacional a las aerolíneas que incurran en incumplimientos a sus obligaciones, incluyendo demoras en horas de salida, cancelación de vuelos y demás previstas en los reglamentos aéreos de Colombia.

Artículo 44º.- Destinación de los ingresos por sanciones impuestas. De conformidad con la facultad sancionatoria otorgada a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, los ingresos que devengan de la misma y los rendimientos de las mismas, se distribuirán así:

El 50% de dichos ingresos será destinado a la financiación de aerolíneas públicas o con participación del Estado que prestan servicios a lugares de difícil acceso y poca demanda.

El otro 50% será destinado a la financiación de mecanismos de atención al consumidor de servicios aéreos en los términos de la presente ley.

**TÍTULO VI**

**OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 45º.- Favorabilidad. Habiendo estipulación más favorable que las consagradas en la presente norma para el consumidor de servicios aéreos conforme a lo previsto en la ley 1480 de 2011, Código Civil y Código de Comercio, aplicará la más favorable.

Artículo 46º.- Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. Todas las aerolíneas y la Aeronáutica Civil 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.

Artículo 47º.- Derogatorias. Se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley, en especial aquellas consagradas en la Ley 336 de 1995 y Ley 105 de 1993.

De los Honorables Congresistas,

**Fabio Fernando Arroyave Rivas**

Representante a la Cámara

Valle del Cauca

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2018**

“Por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de servicios aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”

1. **INTRODUCCIÓN**

La competitividad del sector aéreo es una piedra fundamental en la competitividad de Colombia por tres razones: primero, está estrechamente vinculado a la inserción del país a los mercados internacionales, ya sea a través de las exportaciones de productos como flores y frutas, o porque es clave para el desarrollo de sectores como el turismo, la salud, la educación, las industrias creativas, entre muchos otros. Segundo, no hay como el sector aéreo para facilitar la integración de un país con una geografía difícil. Lugares apartados que en el pasado no tenían opciones de conectarse físicamente con el resto del país, hoy lo hacen a través del servicio aéreo. Y, por último, es un sector clave para la promoción y la atracción de la inversión en nuestro país.

Además, el servicio de transporte aéreo no solamente es fundamental para mejorar las condiciones de competitividad de la economía, y en particular del turismo, sino que es esencial para la conexión de las regiones apartadas, la prestación de los demás servicios públicos esenciales y la superación de las barreras que impone la excesiva centralización del Estado. Es a través del servicio de transporte público aéreo que una persona de Leticia puede acceder a los servicios de salud con especialista en Bogotá, o que una persona de la costa que no dispone de las condiciones físicas para viajar por carretera se conecta con sus seres queridos en el Valle del Cauca. En muchas ocasiones del servicio de transporte aéreo determina la presencia misma del Estado en lugares apartados a través del transporte de sus funcionarios.

Tan fundamental es el sector para el país, que el mismo Estado colombiano considera el transporte aéreo un servicio público esencial, lo cual pone de manifiesto su papel como un factor vital para el desarrollo económico nacional y para la movilidad de las personas y la carga. Es un sector con un vertiginoso crecimiento en pasajeros movilizados, en toneladas de carga transportadas, en demanda de nuevos servicios, en desarrollo de nuevas infraestructuras. Pero también es un sector con un aumento desproporcionado en la insatisfacción por parte de los consumidores, que no conocen sus derechos pero que sienten que día a día son atropellados por las aerolíneas y no existe una entidad estatal fuerte que los defienda.

Precisamente por esta necesidad del pueblo colombiano, fue que el pasado miércoles 12 de septiembre de 2018 se llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes el Debate de Control Político al director de la Aeronáutica Civil, Juan Carlos Salazar, y a la señora Ministra de Transporte, Ángela María Orozco, para que le explicaran las causas de la crisis que atraviesa el sistema de transporte público aéreo y cuáles son los planes de contingencia que se han diseñado para superarla. En el desarrollo del debate, el Honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas cuestionó los abusos a los que vienen siendo sometidos los usuarios del transporte aéreo, pese a ser considerado por la ley un servicio público esencial.

En particular, el Honorable Representante expuso cada una de las fallas en la prestación del servicio público, las sanciones irrisorias que se le han impuesto a las aerolíneas y evidenció los problemas en el diseño del reglamento aeronáutico que terminan por proteger los intereses de las aerolíneas en perjuicio de los derechos del usuario. El Representante concluyó con la necesidad de presentar un Proyecto de ley, en compañía de todas las bancadas del Congreso de la República, que garantice los derechos y deberes de los usuarios y fortalezca la capacidad de inspección, vigilancia y control de las autoridades.

En el mismo sentido del representante Arroyave, la Honorable Representante Catalina Ortiz denunció que específicamente en Cali la tasa de cancelación supera el 90% de los vuelos. Además, expuso como las tarifas con origen de Cali o destino a Cali son 30% o 40% más costosas que en Medellín y Bogotá. Al respecto, planteó que la mejor manera de regular los precios de las tarifas es con competencia de aerolíneas de bajo precio, hoy en día no permitidas por el Concesionario del Aeropuerto de Cali – Aerocali.

Por su parte, el Honorable Representante Jonh Jairo Hoyos evidenció el número de pasajeros transportados por Avianca en comparación con las demás aerolíneas, además analizó la oferta de vuelos por aerolínea en los trayectos Cali – Bogotá, Bogotá – Cartagena y Bucaramanga – Bogotá, y concluyó que la aerolínea juega una posición dominante en el mercado de transporte aéreo del país y abusa con los precios de sus tarifas. Adicionalmente, señaló como, a pesar del Paro de Pilotos, la utilidad de la compañía tuvo un incremento de 7,24% en sus ingresos respecto al 2016 y un incremento de 85.5% de sus utilidades, pasando de $44.200 millones de pesos de utilidad en 2016 a $82.000 millones en 2017.

Recogiendo las denuncias hechas por los Honorables Representantes durante el debate de control político y las frecuentes quejas en las redes sociales y medios de comunicación por parte de los usuarios, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley que tiene por objeto regular, proteger, promover, garantizar y velar por el ejercicio libre de los derechos de los consumidores de servicios aéreos a nivel nacional en las relaciones entre los usuarios y los prestadores de servicios aéreos.

La Exposición de motivos está conformada por 3 partes, además de esta su introducción. En la primera se considera las facultades del Congreso de la República para reglamentar la prestación del servicio público de transporte aéreo en el país, y las demás disposiciones de las que trata el presente Proyecto de ley, además del trámite de la iniciativa en el Congreso. A continuación, se revisa la normatividad que regula la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y se plantea la necesidad de regular y ajustar la normatividad existente y fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades. En tercer lugar, se analizan las principales fallas del servicio de transporte aéreo en el país y se propone el articulado.

1. **FACULTADES DEL CONGRESO Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

De acuerdo al artículo 114 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Asimismo, el artículo 150 determina que:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

Adicionalmente, el artículo 2º de la ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“Comisión Sexta. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas **y transporte**; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.” Subrayado por fuera del texto.

1. **SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA**

Las actividades que se han considerado como servicios esenciales son aquellos bienes o servicios que, de manera directa, buscan la satisfacción de intereses o que llevan a la consecución de valores sumamente ligados con derechos y libertades fundamentales; significa que la concepción de un servicio esencial atiende a la satisfacción de necesidades básicas y protección de derechos y libertades fundamentales que sobrepasa la esfera de los negocios y el lucro particular. Y es que el transporte, incluyendo el aéreo, permite la concreción del derecho fundamental a la libertad de circulación.

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 (Decreto 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).

Precisamente, por la importancia de estas actividades es que se encuentran generalmente reguladas, en especial cuando son particulares quienes las tienen a cargo. Adicionalmente, el Estado interviene a través de un ente de control para supervisar la calidad de los servicios y productos que ofrecen, garantía de derechos para la parte más débil en el contrato.

El artículo 3 de la Ley 105 de 1993 fue la primera en señalar el carácter de servicio público esencial en la operación del transporte público. Es así como define que "La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad (...) Excepcionalmente la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando éste no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Además, el servicio de transporte público aéreo fue considerado como esencial por el artículo 5º de la ley 336 de 1996 así:

“*El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.*

*El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto*”.

El artículo 5º de la Ley de transporte detalla claramente que dichas actividades estarán bajo la regulación del Estado, respecto a empresas de transporte público, prevaleciendo el interés general sobre el particular, sobre todo en casos en referentes a la GARANTÍA en la prestación del servicio y PROTECCION de usuarios.

Con base en la norma que se han expedido diferentes decretos reglamentarios para la explotación de servicios de transporte terrestre y aéreo, por ejemplo, decreto 348 de 2015 y respecto al transporte aéreo corresponde aplicar las normas RAC – Reglamento Aeronáuticos de Colombia-. Además, al considerarse servicio público, es claro que está bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin que ello sea impedimento para que les sea encomendado a los particulares.

Es así como la intervención del Estado en el servicio de transporte aéreo ha tenido ciertas implicaciones; por ejemplo, en el año 2003 se autorizó una sobretasa por combustible, de acuerdo al precio del petróleo publicado por Ecopetrol, o en el 2007 se fijó la libertad tarifaria y estableció también establecer cargos por combustible a la tarifa final.

**Responsabilidad en el servicio público esencial.**

Consecuencia de lo anterior, y dado su carácter esencial, resulta necesario que todas aquellas compañías que presenten el servicio de transporte aéreo se vean llamados a garantizar mínimos de idoneidad y calidad, pues si es el mismo legislador el que le ha dado un carácter de esencial, no es de poca monta el tener que asumir las responsabilidades propias de prestar un servicio como el que se menciona.

Además, caracterizar un servicio como esencial conlleva a una limitación a otro derecho fundamental y es el derecho a la huelga sindical, pues atendiendo a que estos servicios buscan satisfacer necesidades básicas o la realización de derechos y libertades fundamentales, como precisamente lo determinó la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia SL20094 de 2017.

**NORMATIVIDAD VIGENTE**

Además de la Ley 336 de 1996, para el régimen del servicio aéreo de transporte comercial resultan aplicables dos normas principales y de las que se desarrolla el resto de la normatividad aplicable en nuestro país.

En principio, 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*”, la cual, según su articulado busca la integración del sector transporte, determinando principios aplicables, facultades de las entidades territoriales, obras por concesión, medidas sobre transporte aéreo entre otros elementos.

La ley citada debe ser también analizadas bajo los parámetros de la ley 336 de 1996 “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*”, la cual en su artículo primero determina el objeto de la misma como la de “*…unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo, 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”*.

Estas dos normas regulan el régimen de transporte aéreo en el país, iniciando por la ley de 1993 que descentralizó la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil del ministerio de transporte dada la especialidad del mercado del sector y la dotó de sus principales funciones. Específicamente el artículo 47, determinó que: *“ARTICULO 47. Funciones Aeronaúticas. Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte”.*

La otra norma, ley 336 de 1996 complementó dichas facultades, entregándolas a la aeronáutica civil por el mismo grado de especialidad de las situaciones que en dicho gremio se presentan, mencionado 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 aplicados por Colombia*”.

Es de esta normativa que se desciende al tema que hoy nos ocupa, pues evidenciamos que el legislador mediante las normas dotó de dichas facultades a la aeronáutica civil, pero también le entregó una total autonomía para regular las situaciones que en el sector se presentan generando un vacío normativo, pues de un lado es la misma aeronáutica civil la que se encarga de determinar las compensaciones y derechos a los que haya lugar y resulta ser la misma a la que sus vigilados realizan las respectivas solicitudes para el usufructo de las licencias otorgadas, es decir, se convierte en juez y parte en la regulación aérea.

Ello ha llevado a que las compensaciones, si bien en algunos casos pueden resultar eficaces, no culminan en lo que deberían concluir y es en la imposición de sanciones correspondientes, pues la Aeronáutica Civil indicó, mediante la facultad regulatoria que el legislador dio, que el otorgamiento de la compensación como derecho del usuario no dará lugar a la sanción y es precisamente ese vacío legal lo que la presente ley busca complementar.

1. **FALLAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO**

Pese a ser considerado un servicio público esencial, los operadores del transporte aéreo en el país han venido presentando reiterativas fallas en la prestación del servicio, tal y como fue expuesto por los Representantes citantes al debate del 12 de septiembre de 2018 y los demás Representantes que pidieron la palabra. Es por esto que a continuación se presentan las principales fallas que fueron mencionadas en el debate:

* 1. **DERECHOS DE LOS USUARIOS**

El presente Proyecto de ley en su Título II adiciona 10 nuevos derechos para los usuarios de transporte aéreo en el país, necesarios para asegurar la prestación del servicio con criterios de calidad y eficiencia.

* Derecho a un servicio de calidad.
* Derecho a la publicidad.
* Derecho a reclamar.
* Derecho de retracto.
* Derecho a desistimiento.
* Derecho a trato digno.
* Derecho a la compensación.
* Derecho a la indemnización integral.
* Derecho a obtener una respuesta oportuna y de fondo.

En relación al derecho de retracto, es importante mencionar que en conformidad al literal d) del artículo 6to del Proyecto de ley, quien adquiera un tiquete y se arrepienta o decida no efectuar el viaje dentro de las primeras 48 horas desde la compra, lo podrá hacer sin tener que pagar ninguna multa.

Igualmente, en relación al derecho de desistimiento en el literal e) del mismo artículo, el pasajero podrá desistir dentro de las 48 horas antes del vuelo, pagando una sanción del 5% sobre el tiquete. Cuando el desistimiento se haga con anterioridad a 48 horas pagará una sanción del 10%.

El Proyecto de ley también contempla una serie de derechos de los pasajeros para hacer frente a los abusos de las aerolíneas. Por ejemplo, el artículo 19 estipula que el pasajero que se percate que diligenció mal su nombre o su número de cédula tiene derecho a corregirlo hasta dos horas antes del vuelo, sin que esto genere costo adicional.

Asimismo, el artículo 20 determina que los pasajeros tienen derecho a ceder su tiquete a terceros en cualquier momento y asumir un costo del 15% de su valor.

El literal J del artículo 6 dio el derecho a los pasajeros para que en aquellos casos en donde se hayan adquirido trayectos de ida y vuelta, no se pierda el regreso por no abordar el vuelo de ida.

El artículo 14 determinó que los niños de entre dos y doce años tienen derecho a pagar como máximo las dos terceras partes de la tarifa plena. Adicionalmente, el inciso dos del mismo artículo fijó que los menores de dos años no pagarán la tarifa correspondiente, salvo por concepto de seguros exigidos.

Los pasajeros tienen derecho a viajar con sus mascotas, y estas tendrán un trato digno. De acuerdo al artículo 32 de la iniciativa, las aerolíneas deben prever los mecanismos necesarios para el transporte de mascotas, siempre que las condiciones de estas lo permitan. Además, siempre que haya necesidad debidamente demostrada de que el pasajero requiera la compañía de la mascota en la cabina, la aerolínea deberá permitirlo.

Asimismo, en desarrollo del artículo 9no de la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el artículo 8 literal d) de esta iniciativa establece que todas las aerolíneas deberán establecer los mecanismos para garantizar el transporte de personas en condición de discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Esto implica que las aerolíneas y los operadores y concesionarios de los aeropuertos deberán adaptar sus instalaciones (salas de espera y accesos de abordaje) para el uso de las personas en condición de discapacidad.

El capítulo 2 del Título IV del Proyecto prohíbe la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de los servicios de transporte aéreo, además que cuando las aerolíneas incurran en estas prácticas, se considerarán nulas. Se entenderá como cláusulas abusivas todas aquellas que producen un desequilibrio en perjuicio el pasajero. Por ejemplo, aquellas mediante las cuales los usuarios renuncian a reclamar su compensación o indemnizaciones.

* 1. **TARIFAS**

De acuerdo a la Aerocivil[[1]](#footnote-1), “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”. De acuerdo a la entidad, 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 a una gama más importante de tarifas.

Es así como en 1970 la Aerocivil fijaba semestralmente por resolución una tarifa 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. Es así como en principio 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.

En consecuencia a este cambio, el Reglamento Aeronáutico estableció en su numeral 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**. En Colombia la política tarifaria otorga plena libertad a las empresas que prestan el servicio público esencial para establecer el precio.

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*” [[2]](#footnote-2).

Al respecto es importante mencionar que la Aerocivil está incumpliendo sus funciones de controlar el régimen tarifario, al ni siquiera contar con la información tarifaria de los últimos años, funciones establecidas en el artículo 5° del Decreto 260 de 1994, que entre otras afirman:

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 actividades 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:*

Funciones que a través del tiempo, y en razón a la figura de la Libertad Tarifaria, al parecer ya no resultan de su competencia. Es decir, parece ser que la Aerocivil se ha desprendido de muchas de sus obligaciones, bajo diferentes normas que ellos mismos han dictado conforme a las facultades otorgadas a esta entidad por la Ley 336.

Esto plantea varios interrogantes para los usuarios: ¿De qué manera el consumidor se puede quejar de los elevados costos de viajar en avión si la entidad competente no sabe el valor? ¿Cómo están regulando las tarifas? ¿La libertad tarifaria funciona para el mercado en Colombia?

De acuerdo con Pindyck (2009), para que un mercado tenga las características de un modelo económico de competencia perfecta requiere tres supuestos básicos: (1) las empresas son precio-aceptantes (la empresa no puede influir en el precio de mercado y que, por tanto, lo considera dado); (2) los productos son homogéneos, y (3) hay libertad de entrada y salida de las empresas. De esta manera, en un mercado perfectamente competitivo el precio se determinará libremente en el punto en el que se crucen la oferta y la demanda, a través de lo que se denomina la “mano invisible”.

Sin embargo, en aquellos casos en que se incumple alguna de los tres supuestos, ya no tendremos un modelo económico de competencia perfecta, y por ende ya no será determinado el precio mediante la “mano invisible”. Ahora, alguna de las partes tendrá un poder en el mercado y se incrementará el precio respecto al que tendría de existir la competencia perfecta.

Esta teoría plantea que en aquellos casos donde exista un monopolio, un monopsonio, un oligopolio o una competencia monopolística, en los que alguno de los individuos tiene un poder excesivo en el mercado, se justifica la intervención del Estado para resolver la falla en el mercado. La intervención puede estar en el sentido de establecer un precio mínimo o máximo de venta, decretar un impuesto o hasta proveer los bienes y servicios del mercado a través de establecer una firma estatal o intervenir las existentes.

Si analizamos el mercado de transporte aéreo en Colombia, como lo demostraron los Honorables Representantes en el Debate de Control Político, la compañía Avianca movilizó en los últimos 10 meses un total de 9.480.731 pasajeros origen-destino a nivel nacional, cifra que representa el 51,08% del total de pasajeros movilizados en el país. Adicionalmente, por las propias características del mercado aeronáutico, la libre entrada y salida de las empresas no existe porque se requieren grandes inversiones de capital para ingresar, y al mismo tiempo, grandes desinversiones de capital para salir. Por lo tanto, el mercado colombiano no cumpliría los supuestos de un modelo de competencia perfecta.

Prueba de lo anterior, es que en el Debate de Control Político se presentaron los abusos en las tarifas que hoy en día protagoniza la compañía Avianca S.A. En particular, el Representante Fabio Arroyave presentó el siguiente ejemplo:

**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.

Esto constituye un abuso de las tarifas impuestas a los usuarios por parte de la aerolínea Avianca y, al mismo tiempo, cuestiona la conveniencia de la absoluta libertad tarifaria que hoy disfrutan las empresas de transporte aéreo. Sin lugar a dudas, es necesario establecer un control en el entendido que las empresas cuentan con un poder de mercado y no son precio-aceptantes. Adicionalmente, es importante recordar que es función de la Aerocivil fijar y hacer cumplir la política tarifaria, además de ejercer inspección, vigilancia y control sobre la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo.

**En el mundo existen dos modelos para asignar las tarifas: uno que establece franjas tarifaria y otro que otorga libertad tarifaria. Colombia cuenta con libertad tarifaria, pero este funciona eficientemente cuando las empresas no tienen poder de mercado para influir en los precios. Ante la realidad colombiana en la que una sola aerolínea transporta más de la mitad de los pasajeros, es necesario construir un híbrido de libertad tarifaria controlada por las autoridades.**

**La propuesta del presente Proyecto de Ley es establecer un mecanismo mediante el cual las Aerolíneas justifiquen sus tarifas ante la Autoridad Aeronáutica en términos de los principios de equidad y suficiencia, pero en especial, bajo la responsabilidad que resulta de prestar un servicio público esencial y la regulación y control efectivo por parte de las entidades competentes para que los operadores no abuses de su posición en el mercado.**

Es por esta razón que el artículo 12 de esta iniciativa prevé que la Aerocivil autorizará el valor de las tarifas a cobrar por los trayectos nacionales bajo los criterios de equidad y suficiencia. Además, cualquier cambio a la tarifa autorizada deberá seguir el mismo procedimiento. En caso de no considerarla justa, la Aerocivil estará autorizada para objetar el incremento.

* 1. **CANCELACIONES**

El Reglamento Aeronáutico Colombiano establece como deber del transportador:

**3.10.2.16. Obligación de resultado para el transportador**

Como resultado del contrato de transporte, en aplicación del Artículo 989 del Código de Comercio, el transportador deberá conducir al pasajero por vía aérea, sano y salvo a su lugar de destino, conforme a los horarios itinerarios y demás normas contenidas en los reglamentos aeronáuticos; a la hora convenida, en un término prudencial y por una vía razonablemente directa, sin perjuicio de lo establecido en los numerales 3.10.2.10 y 3.10.2.11 del presente reglamento.

Sin embargo, el sector aéreo colombiano presenta reiteradas fallas en el cumplimiento de sus vuelos nacionales, como se puede ver en las siguientes tablas con el desempeño de dos aerolíneas en sus vuelos domésticos desde septiembre de 2017 a la fecha.

**Tabla 2: Desempeño de Copa Colombia de Septiembre 2017 a la fecha**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **COPA COLOMBIA** | **Total Vuelos** | **Cumplidos** | **Adelantados** | **Cancelados** | **Demorados** | **Penalizados** | **Tasa de Cumplimiento** |
| Septiembre 2017 | 297 | 273 | 2 | 1 | 21 |  | 92% |
| Octubre 2017 | 305 | 258 | 2 |  | 45 |  | 85% |
| Noviembre 2017 | 304 | 258 | 3 |  | 43 |  | 85% |
| Diciembre 2017 | 318 | 253 | 2 | 7 | 56 |  | 80% |
| Enero 2018 | 305 | 257 | 5 | 1 | 42 |  | 84% |
| Febrero 2018 | 274 | 244 | 7 | 5 | 18 |  | 89% |
| Marzo 2018 | 312 | 273 | 13 | 2 | 21 | 3 | 88% |
| Abril 2018 | 294 | 264 | 5 | 1 | 24 |  | 90% |
| Mayo 2018 | 318 | 279 | 7 | 1 | 31 | - | 88% |
| Junio 2018 | 314 | 257 | 8 | 8 | 41 |  | 82% |
| TOTAL | 3.041 | 2.616 | 54 | 26 | 342 | 3 | 86% |

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

**Tabla 3: Desempeño de Avianca de Septiembre 2017 a la fecha**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **AVIANCA** | **Total Vuelos** | **Cumplidos** | **Adelantados** | **Cancelados** | **Demorados** | **Tasa de Cumplimiento** |
| Septiembre 2017 | 13.003 | 6.092 | 41 | 3.397 | 3.473 | 47% |
| Octubre 2017 | 13.081 | 3.126 | 14 | 8.103 | 1.838 | 24% |
| Noviembre 2017 | 13.420 | 4.235 | 77 | 6.143 | 2.965 | 32% |
| Diciembre 2017 | 13.247 | 6.275 | 88 | 2.814 | 4.070 | 47% |
| Enero 2018 | 12.150 | 8.050 | 55 | 1.406 | 2.639 | 66% |
| Febrero 2018 | 10.566 | 6.512 | 35 | 1.048 | 2.971 | 62% |
| Marzo 2018 | 10.925 | 7.239 | 44 | 714 | 2.928 | 66% |
| Abril 2018 | 11.405 | 6.325 |  | 1.048 | 4.032 | 55% |
| Mayo 2018 | 11.575 | 7.206 | 35 | 1.005 | 3.329 | 62% |
| Junio 2018 | 11.036 | 5.912 | 36 | 970 | 4.118 | 54% |
| TOTAL | 120.408 | 60.972 | 425 | 26.648 | 32.363 | 51% |

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

En promedio, uno de cada dos vuelos de Avianca tuvo algún problema durante el periodo de septiembre de 2017 a junio de 2018, y esto sin contar con los meses de julio y agosto en los que la compañía sufrió retrasos por problemas técnicos en el software que utiliza para asignar las tripulaciones.

Lo más grave de todo es que, de acuerdo a la misma Aerocivil, en el mismo periodo de tiempo tenemos por lo menos 15 trayectos en los que Avianca nunca cumplió su contrato de transporte.

**Tabla 3: Vuelos con menor tasa promedio de éxito del período septiembre de 2017 a Junio de 2018 de Avianca**

|  |  |
| --- | --- |
| **Trayecto** | **Promedio de Tasa de Cumplimiento** |
| San Andrés, Isla – Bucaramanga | 0,0% |
| Leticia – Cali | 0,0% |
| Leticia – Rionegro, Antioquia | 0,0% |
| Montería – Rionegro, Antioquia | 0,0% |
| Bucaramanga – San Andrés, Isla | 0,0% |
| Rionegro, Antioquia – Cúcuta | 0,0% |
| Rionegro, Antioquia – Leticia | 0,0% |
| Cali – Leticia | 0,0% |
| Rionegro, Antioquia – Montería | 0,0% |
| Cali - Santa Marta | 2,8% |
| Santa Marta – Cali | 2,8% |
| Bucaramanga – Cali | 2,9% |
| Cúcuta – Rionegro, Antioquia | 3,9% |
| Cali-Bucaramanga | 5,7% |
| San Andrés, Isla – Rionegro, Antioquia | 10,9% |
| Bucaramanga – Rionegro, Antioquia | 12,5% |
| Rionegro, Antioquia - San Andrés, Isla | 14,2% |
| Cartagena – San Andrés, Isla | 14,9% |
| San Andrés, Isla – Cartagena | 17,0% |
| Cartagena – Cali | 17,5% |

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

Y esto sin contar con las ciudades capitales en las que Avianca es la única aerolínea comercial nacional que presta el servicio, y lo presta con un muy deficiente servicio: Cúcuta, Manizales, Pasto, Popayán, Riohacha, Valledupar, entre otras.

Es necesario fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control en la entidad encargada para que las aerolíneas cumplan con su deber en los términos del numeral 3.10.2.16 del Reglamento Aeronáutico Colombiano.

* 1. **COMPENSACIONES**

El Reglamento Aeronáutico Civil en su capítulo 3 establece los derechos y los deberes de los usuarios y de las aerolíneas. A continuación se presenta un cuadro comparativo de ambos:

**Tabla 4: Desproporción de los derechos entre pasajeros y las aerolíneas.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Incumplimiento** | **Pasajeros** | **Aerolínea** |
| Demoras | -Si no hay más cupos, pierde el vuelo.  -Si hay posibilidad de reubicarlo, la aerolínea puede ponerle una multa que no exceda el 10% del valor del tiquete. | 1-3 horas: un refrigerio y una llamada.  3-5 horas: (desayuno, almuerzo o comida, según la hora).  5 horas o más: compensar con un 30% tiquete.  Si pasa las 10:00 pm proporcionará hospedaje (cuando se el caso) y transporte. |
| Anticipaciones | El pasajero siempre tiene que llegar antes:  -2 horas vuelo nacional  (3 horas en temporada alta)  -3 horas vuelo internacional  (4 horas temporada alta). | -Se puede anticipar avisando con una hora de anticipación.  -Se le proporcionará el viaje a su destino final en el siguiente vuelo que le resulte conveniente de la misma aerolínea.  -El pasajero no pagará ningún excedente si el nuevo cupo corresponde a una tarifa superior. |
| Cancelaciones | -El pasajero podrá cancelar la reserva con antelación no inferior a 24 horas al vuelo. La empresa podrá sancionar de acuerdo a sus políticas.  -No aplica para tarifas promocionales.  -Cualquier cambio deberá solicitarlo con la misma antelación, asumiendo los eventuales sobrecostos. | -Por causa de fuerza mayor o por razones meteorológicas: el transportador quedará liberado de la responsabilidad devolviendo el precio del billete.  -Por causas internas del transportador: se devuelve el precio del billete y una compensación del 30% del tiquete. |
| Otros | -No pueden cambiar el nombre del usuario.  -Si no toman el vuelo de ida, pierden el de regreso. |  |

**Fuente**: Reglamento Civil Aeronáutico 2018

**Compensaciones a nivel internacional**

Con el fin de proponer la compensación a la que tienen derecho los pasajeros por motivo de los retrasos, cancelaciones y sobreventas en el presente Estatuto, se analizó también el marco normativo de las compensaciones en México, la Unión Europea y los Estados Unidos.

La Ley de Aviación Civil Mexicana, reformada el pasado 26 de junio de 2017 por el Congreso de este país, establece:

* Retraso: cuando la causa es atribuible a la aerolínea, el pasajero será indemnizado o compensado de la siguiente forma:
  + De 1 a 4 horas: conforme a las políticas de compensación de la aerolínea. Estas como mínimo deben incluir descuentos para vuelos futuros y/o alimentos. Estas políticas de compensación deben ser compartidas a la Secretaria y la Procuraduría y ser publicadas.
  + Si son mayores a dos horas, los descuentos no podrán ser menores a 7,5% del precio del tiquete.
  + Más de 4 horas: además incluirá la compensación aplicable a la cancelación de vuelo cuya responsabilidad sea atribuible a la aerolínea.
* Cancelación de vuelo: Cuando la causa sea atribuible a la aerolínea, el pasajero podrá elegir una de estas tres opciones:
  + Reintegrar el precio del tiquete o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje, y una indemnización del 25% del valor del tiquete.
  + Ofrecerle, con todos los medios posibles a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible. Además, acceso a llamadas telefónicas y envío de corres electrónicos; alimentos de acuerdo al tiempo, alojamiento y transporte al alojamiento según corresponda.
  + Transporte en una fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino que haya sido cancelado, y una indemnización del 25% del valor del tiquete.
* Sobreventa. Cuando haya un problema de sobreventa en la aeronave, la aerolínea debe solicitar voluntarios que renuncien al embarque a cambio de beneficios.

De acuerdo al Departamento de Transporte de los Estados Unidos, las compensaciones en este país funcionan así:

* Demoras: Las aerolíneas no están obligadas a compensar a los usuarios de transporte aéreo por retrasos debido a condiciones meteorológicas o problemas técnicos, pero sí están obligados a compensar al pasajero al que le fue denegado el embarque involuntariamente por razón de sobreventa.
* Cancelaciones: Las aerolíneas no están obligadas a compensar a los usuarios de transporte aéreo cuando
* Sobreventas: La aerolínea puede decidir quién viaja y quién no, si el pasajero se le es denegado el abordaje será compensando de acuerdo al tipo de vuelo que tenga:
  + Vuelo domestico:
    - 0-1 hora de retraso: No compensación
    - 1-2 horas de retraso: 200% del tiquete de ida (máximo 650$)
    - Más de 2 horas de retraso: 400% del tiquete de ida (máximo 1,300)
  + Vuelo internacional:
    - 0-1 hora de retraso: No compensación.
    - 1-4 horas de retraso: 200% del tiquete de ida (máximo 650$).
    - Más de 4 horas de retraso: 400% del tiquete de ida (máximo 1,300).

Por su parte, la Unión Europea en el Reglamento No 261/2004 establece las siguientes compensaciones:

* Demoras:
  + La atención al usuario: alimentos en función del tiempo, dos llamadas, alojamiento y transporte al alojamiento cuando aplique el caso, transporte al alojamiento y llamadas, cuando:
    - De dos horas o más en el caso de todos los vuelos de 1.500 km o menos.
    - De tres horas o más en el caso de todos los vuelos intercomunitarios de más de 1.500 km y de todos los demás vuelos entre 1.500 y 3.500 km.
    - De cuatro horas o más en el caso de todos los demás vuelos.
  + Cuando el retraso es como mínimo cinco horas: el costo íntegro del billete en el precio a que se compró correspondiente a la parte o a las partes del viaje no efectuadas, y el vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente.
* Cancelaciones:
  + Reembolso en siete días del coste íntegro del billete en el precio a que se compró correspondiente a la parte o a las partes del viaje no efectuadas, y el vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente.
  + En caso de que requiera moverse de aeropuerto en una misma ciudad, el costo de transporte lo asume la aerolínea.
  + La atención al usuario: alimentos en función del tiempo, alojamiento cuando aplique el caso, transporte al alojamiento y dos llamadas.
* Sobreventa:
  + En primer lugar, el transportista podrá pedir que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de beneficios determinados por las aerolíneas.
  + Cuando tenga que denegar el embarque a pasajeros contra la voluntad de éstos, la aerolínea compensará con:
    - 250 euros para vuelos de hasta 1.500 km.
    - 400 euros para los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 km y para los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 km.
    - 600 euros para los demás.
  + La compensación de una cancelación.

**Nueva propuesta de compensación**

Basado en la reglamentación internacional de las compensaciones, y motivado por las altas tasas de incumplimiento de las aerolíneas en Colombia[[3]](#footnote-3), se propone el siguiente esquema de compensación incluido en los artículos 17 y 18 del Proyecto de ley.

* Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a tres (3), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no exceda de tres (3) minutos o por medio más ágil disponible al lugar de destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero, además de pagar o abonar en cuenta al pasajero el quince por ciento (15%) del valor del trayecto al momento de la demora.
* Cuando la demora sea superior a tres (3) horas e inferior a cinco (5), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de pagar o abonar en la cuenta del pasajero un cuarenta por ciento (40%).
* Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero un sesenta por ciento (60%).

Cuando la aerolínea cancele el vuelo deberá dar a elegir a los pasajeros entre las dos siguientes opciones:

* Ser reubicado en el siguiente vuelo con el mismo trayecto y reintegrarle el 100% del precio del trayecto incumplido o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje al momento de la compra.
* Reintegrarle el 100% del precio del tiquete al momento de la compra, una compensación adicional de otro 100% del precio del tiquete al momento de la compra, y la cancelación de los trayectos de ida y de regreso.

Si la cancelación se debe a sobreventa, se deberá compensar con el doble del valor del tiquete y será reubicado en el próximo vuelo con el mismo trayecto.

Adicionalmente, el artículo 30 estipula que cuando el equipaje tarde más de 24 horas en ser entregado, se compensará al usuario con el 20% del valor del trayecto y la aerolínea proveerá los elementos básicos de aseo para el pasajero.

En caso de destrucción o extravío, se deberá compensar con dos salarios mínimos legales mensuales al pasajero en un plazo máximo de 24 horas.

Además de la compensación por pérdida o retraso del equipaje, el artículo 28, inciso segundo, de la iniciativa propone que los pasajeros podrán acumular su equipaje con las personas que los acompañen sin incurrir en ningún costo adicional. Es decir, una familia podría en una sola maleta sumar el peso de cada una de las maletas permitidas por la aerolínea. El mismo artículo, en su inciso tres, estima que siempre y cuando el equipaje no exceda el peso máximo permitido por la aerolínea, el pasajero no incurrirá en costos adicionales.

* 1. **REGULACIÓN DE LAS CAUSAS INTERNAS Y EXTERNAS**

El representante Fabio Arroyave también mostró las diferencias entre los reportes que presenta cada aerolínea respecto a las causas internas y externas de sus incumplimientos. Como ejemplo, se presenta a continuación el reporte del cumplimiento de las aerolíneas en el mes de octubre de 2017.

**Tabla 5: Reporte de Cumplimiento Aerocomercial Octubre 2017:**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Aerolínea** | **Vuelos programados** | **Vuelos Incumplidos** | **Causas Internas** | | **Causas Externas** | | **No específicas** | |
| Latam | 3.631 | 1.137 | 530 | 47% | 591 | 52% | 16 | 1% |
| Copa | 305 | 47 | 10 | 21% | 36 | 77% | 1 | 2% |
| Viva Colombia | 84 | 43 | 5 | 12% | 7 | 16% | 31 | 72% |
| Avianca | 13.081 | 9.955 | 451 | 5% | 9.504 | 95% |  |  |

Como se puede observar, mientras que Avianca alega que en el 95% de los casos incumple los vuelos por causas externas a la compañía (condiciones meteorológicas y causas de fuerza mayor), Viva Colombia culpa a las causas externas en el 16% de los casos, Copa el 52% y Latam 77%. Es decir, en el mismo mes, operando en el mismo país, mientras que una aerolínea alega que las causas de fuerza mayor y meteorológicas son las causantes del 16% de sus retrasos y cancelaciones, otra compañía alega que es el 95% de los casos.

**Resulta fundamental que el Estado colombiano defina legalmente los alcances de las causas internas y externas que provocan los incumplimientos, y que no permita que en los mismos trayectos y horarios, las aerolíneas impongan excusas no reguladas para evitar el pago de las compensaciones y las sanciones.** Es así como el Proyecto de ley propone cuatro artículos al respecto:

En primer lugar, el artículo 22º define las causas externas como aquellas causas que resulten ajenas a la aerolínea y que no son previsibles para la misma, como, por ejemplo: elementos climáticos, desastres naturales, amenaza terrorista, entre otras. Asimismo, el artículo 23º define las causas internas como aquellas causas que le resulten imputables a la aerolínea o que puedan haber previstas o controladas, como, por ejemplo: Reparación de aviones, falta de personal, huelgas, entre otras.

El artículo 24º establece que en aquellos eventos en que se generen demoras o cancelaciones por causas externas a la aerolínea, éstas no generarán investigaciones ni sanciones por parte de la autoridad competente.

Por último, el artículo 25º determina que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo el control y seguimiento a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales, con el fin de dar inicio a las investigaciones a que haya lugar. Además, establece que consecuencia de dicha facultad, cuando una compañía presente fallas en el servicio en un porcentaje superior o igual a los 80% en cada una de las licencias de operación otorgadas, procederá a iniciar el procedimiento respectivo para la cancelación de la misma.

* 1. **LICENCIAS DE OPERACIÓN**

Durante los últimos meses, la principal aerolínea de Colombia, Avianca, ha afrontado una crisis de operación por la ausencia de pilotos. El origen la crisis fue el 20 de septiembre cuando cerca de 600 pilotos sindicalizados en ACDAC entraron a huelga exigiendo mejoras salariales. De acuerdo a sus reclamos, sus ingresos efectivos resultan significativamente menores a los ingresos de los pilotos en otros países y, en particular, los que reciben los pilotos de Avianca en Perú.

Aunque la huelga se declaró ilegal, por cuanto se trata de un servicio público esencial, el paro sí evidenció la escasez de pilotos en el país y, específicamente, en la compañía, debido a que la certificación de piloto les permite volar en cualquier parte del mundo, razón por la cual permanentemente reciben ofertas de aerolíneas internacionales para desvincularse de Avianca y trabajar en el exterior. En total, Avianca despidió a 85 pilotos en 2018 y 70 más han renunciado. Esto significa 16 aviones menos volando.

A pesar de la escasez, y a la gran dificultad para vincular nuevos pilotos, de acuerdo a la compañía, un nuevo piloto se demora entre 2 y 3 años para pilotear un avión grande, la aerolínea se ha negado a ajustar el salario y a cumplir con las peticiones de los sindicatos. Como resultado: el día de hoy operan con 40 pilotos menos.

Al momento de preguntarle a la Aerocivil por las dificultades de operación de Avianca por la ausencia de pilotos, esta contestó: “**a la Aeronáutica no le compete emitir medidas regulatorias para asegurar la oferta de pilotos y personal de manteamiento de las empresas aéreas que operan en el país, esto le compete a cada una en particular en virtud de la libertad de empresa**”[[4]](#footnote-4).

Lo anterior muestra una falla en la inspección, vigilancia y control por parte de la Aerocivil que no atiende sus responsabilidades de controlar un servicio público que es esencial. Los pilotos resultan ser fundamentales para la operación de una aerolínea, y la empresa Avianca no cuenta con el personal suficiente para operar, sin embargo, la Aerocivil afirma que no le compete.

No obstante, el Reglamento sí establece unas medidas que puede adoptar la Aerocivil:

* De acuerdo al RAC (3.6.3.3.1.11 Disminución del número de aeronaves) Cuando se disminuya la flota aeronavagable de una empresa y esta situación implique una reducción en la capacidad ofrecida en el itinerario, a más tardar de los cinco días siguientes a que se configure la situación, la empresa deberá entregar una nueva propuesta de operación o de itinerarios ajustada a la nueva capacidad ofrecida. La reducción de pilotos afecta la disponibilidad del número de Aeronaves. Además, la norma dice que “de manera inmediata la autoridad aeronáutica podrá asignar a otros operadores en forma provisional o definitiva la rutas suspendidas.
* De acuerdo al RAC (3.6.3.4.3.8) la Aerocivil podrá autorizar temporalmente a empresas de transporte aéreo operar en rutas regularmente servidas, cuando se produzcan restricciones que afecten la prestación normal del servicio de transporte aéreo.

Po otro lado, el capítulo 3.6.3 del Reglamento Aeronáutico colombiano establece los requisitos generales para que una empresa de servicios aéreos comerciales obtenga el permiso de operación o funcionamiento. Textualmente afirma que una empresa deberá demostrar su capacidad administrativa, técnica y financiera en relación con las actividades que se propone desarrollar y **deberá mantener tales condiciones** mientras sea titular de dicho permiso (numeral 3.6.3.2.2 del Reglamento).

En particular, en relación a la capacidad administrativa se determinará entre otros aspectos por la organización de la empresa, **suficiente e idóneo personal administrativo** y técnico para desarrollar el objeto social de la misma y contar con la infraestructura adecuada en la base principal y sub bases donde realice operaciones.

Precisamente, el representante Fabio Fernando Arroyave se preguntó en el debate de control político ¿Cómo es posible que una empresa con 85 pilotos despedidos y con 70 pilotos que han renunciado, mantenga la capacidad administrativa y el personal idóneo para operar? ¿Por qué se mantiene la Licencia de Operación de Avianca pese a los graves problemas administrativos que está atravesando?

**Es fundamental que la Autoridad Aeronáutica de Colombia verifique periódicamente el cumplimiento de la capacidad de operación de las aerolíneas y, de ser necesario, revoque las licencias de operación cuando la situación lo amerite. Casos como el de Avianca vendiendo vuelos sin la capacidad para operarlos, no se pueden repetir.**

Al respecto, este Proyecto de ley amplía las funciones de inspección, vigilancia y control de la Aerocivil para determinar renovar las licencias de operación de las aerolíneas, y solicita un informe semestral al Congreso de la República de la capacidad técnica, administrativa y operacional de las aerolíneas que operan en Colombia. Es por esto que el artículo 26º determinar que por lo menos cada trimestre, la Aerocivil deberá verificar que los criterios para el otorgamiento de la licencia de operación se mantengan en debida forma, esto es, atendiendo a la capacidad operativa, técnica y financiera para mantener la licencia en óptimas condiciones con el fin de mantener un servicio de alto estándar para el consumidor de servicios aéreos. En caso de que la aerolínea no mantenga los estándares exigidos por la autoridad competente, ésta última procederá a iniciar el trámite respectivo para la cancelación de esta.

Por último, determinar en su artículo 27º que semestralmente la Aerocivil presentará un informe al Congreso de la República indicando los índices de cumplimiento detallando el cumplimiento por cada una de las rutas otorgadas a cada aerolínea y el plan de mejora exigido por la autoridad para el mejoramiento del servicio.

* 1. **CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS Y FALTA DE INFORMACIÓN DE LOS USUARIOS**

Es obligación de la Aeronáutica Civil y las aerolíneas dar a conocer los derechos de los usuarios aéreos. Así lo estipula el Reglamento en su numeral 3.10.4.5, el cual afirma que “las aerolíneas darán a conocer el texto de las disposiciones relativas a los derechos y deberes de los usuarios **en el bolsillo de cada uno de las sillas de los pasajeros, en los puntos de atención, en los mostradores y en las centrales de reserva**”. Sin embargo, lo anterior no es cumplido por las aerolíneas en el país. Hoy en día en los bolsillos de las sillas de los pasajeros se encuentran revistas de las aerolíneas, publicidad y las normas aeronáuticas referentes a las emergencias. El consumidor no tiene información clara, precisa y verás sobre sus derechos.

Esto provoca una asimetría de información entre la empresa y los usuarios. Los usuarios no pueden reclamar unos derechos que desconocen, y las empresas no les interesa que los sepan porque esto implicaría mayores costos. Por su parte, la autoridad encargada tampoco se preocupa por darlos a conocer, incumpliendo sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Precisamente, la falta de conocimiento de los derechos se evidencia en la baja tasa de reclamaciones de las aerolíneas. Durante el último año, el sistema aéreo Colombia, y en particular Avianca, presentó 3 graves fallas en su servicio:

* La huelga de los pilotos de Avianca que duró 51 días, desde el 20 de septiembre al 9 de noviembre de 2017, tiempo durante el cual 14.240 vuelos de la aerolínea se cancelaron, 4.093 se demoraron, 107 se adelantaron y solo se cumplieron 6.486, provocando una tasa de cumplimiento de 26%.
* A mediados del 2018 la aerolínea presentó varios problemas operacionales relacionados con la falta de personal de pilotos. El 16 de Julio solicitó contratar 70 pilotos extranjeros, y la Aerocivil aprobó 30 el 12 de agosto.
* El 1 de agosto de 2018 falló la actualización del software de asignación de la tripulación y no quedaron agendados 20 de tripulaciones completas, afectando seriamente la operación de ese día y siguientes.

Sin embargo, el periodo de tiempo que abarca estos tres sucesos no presenta cambios sustanciales en los reportes de quejas y reclamos de los usuarios, como se puede ver en la siguiente gráfica:

**Gráfico 1: Reclamos de las aerolíneas de enero de 2017 a agosto de 2018**

9 de noviembre: fin huelga

1 de agosto: crisis del software

20 de septiembre: inicio huelga

Por lo tanto, es necesario hacer cumplir las normas en relación a la divulgación de los derechos de los usuarios del servicio de transporte público aéreo, es por esto que dde acuerdo al artículo 4to de la iniciativa, es deber de las aerolíneas y de la Aerocivil dar a conocer los derechos y deberes de los pasajeros.

En el mismo sentido, el literal f) del artículo 8vo regula que en caso de incumplimiento por parte de la Aerolínea, esta deberá proporcionar al pasajero afectado un impreso con los derechos que tiene y las compensaciones que puede reclamar de acuerdo a la normatividad vigente.

Además, de acuerdo al artículo 35º y 36º, todo pasajero que sienta que se le han vulnerado sus derechos podrá interponer quejas y reclamos ante las aerolíneas, quienes deberán contestar en el término de 10 días. En caso de no estar de acuerdo con la respuesta, el pasajero podrá interponer recurso de apelación ante la Aerocivil quien decidirá de fondo.

Por último, el artículo 37 del Proyecto de ley determina que todos los aeropuertos deberán contar con personal debidamente capacitado en los derechos de los usuarios de los servicios aéreos, en los mismos horarios de funcionamiento del aeropuerto. Este personal deberá recibir quejas y reclamos por parte de los pasajeros y brindar asesoría en derechos y deberes.

* 1. **RÉGIMEN SANCIONATORIO**

Los incumplimientos por parte de las aerolíneas no se convierten en sanciones impuestas por parte de la Aerocivil. Prueba de esto es que a pesar de los incumplimientos de la Aerolínea Avianca en el año 2017 (cuando se llevó a cabo la huelga de los pilotos de ACDAC), la Aerocivil impuso por concepto de vuelos cancelados, demorados, anticipados, retrasados e información deficiente una sanción a todas las aerolíneas que operación en Colombia por valor de $11.065.755, y en lo corrido de este año no ha habido sanciones por este concepto, a pesar de los problemas operacionales del mes de agosto.

Lo anterior se puede explicar por dos razones. En primer lugar, no existe claridad en la definición de las causas internas o externas a la empresa que provocan los incumplimientos. Por ejemplo, de acuerdo a Avianca una huelga de pilotos es considerada una causa externa de sus problemas operacionales, aunque sea perfectamente previsible y sea el resultado de una negociación entre dos partes que hacen parte de la empresa.

En segundo lugar, de acuerdo al numeral 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 Aerocivil”. Es decir, el pago de la compensación exonera de la sanción a una aerolínea.

**COMPENSACIÓN VERSÚS SANCIÓN**

La compensación según lo establecido en el Código Civil, artículo 1714, se considera como una de las formas de extinguir las obligaciones entre dos personas ambas ostentando la calidad de deudoras entre sí.

No obstante, desde el punto de vista del servicio esencial del transporte público, la compensación se debe entender como la medida por la cual un usuario afectado por las situaciones que la norma determina que menoscaban o afectan su derecho a la utilización de un servicio en óptimas condiciones es “reparado”; esto es, una medida que busque “remediar” la actuación de la aerolínea que en cierta medida afecta al usuario.

Si bien es cierto, ni la ley 105 de 1993 ni la ley 366 de 1996, mucho menos los reglamentos Aeronáuticos definen expresamente lo que se entiende por compensar, en el desarrollo de los marcos normativos debemos entender como tal, aquellos mecanismos con los cuales se busca “resarcir” o “enmendar” al afectado, y es así como los Reglamento aeronáuticos detallan ciertas situaciones en las que las compañías que prestan los servicios de transporte aéreo comercial deben dar aplicación a estas medidas.

Diferente es el régimen sancionatorio, en el cual lo que se busca es la imposiciones de las sanciones que la ley prevea, cuando se configure alguna de las conductas que constituyen una infracción a dichos reglamentos. Este tipo de sanciones son, desde el punto de vista de la aeronáutica civil, multas o suspensiones en el otorgamiento y usufructos de las licencias otorgadas (slots).

Así pues podemos detallar las diferencias entre las dos situaciones que acá se nos presentan. La primera se busca compensar directamente al usuario afectado y la ley es la que “tasa” dicha compensaciones conforme a lo que la misma Aeronáutica, dentro de las competencias a ella asignada, considera como las adecuadas para la conducta; la segunda es consecuencia de la infracción a normas administrativas[[5]](#footnote-5) o normas técnicas[[6]](#footnote-6) y la consecuencia deriva en la imposición de sanciones, como arriba se señaló.

Cuando se tornan recurrentes o sistemáticas aquellas conductas que generan el derecho a la compensación, surge también la competencia de la autoridad aeronáutica de iniciar las investigaciones y sanciones a que haya lugar, no obstante, también, dicha norma, determinó que cuando se aplique la compensación no habrá lugar a la sanción, habiendo así un colisión entre el derecho a compensar y la facultad de sancionar que debe ser eliminada.

En desarrollo de lo anterior, el Proyecto de ley en su artículo 43 establece que el pago de la compensación al pasajero no exime a la Aerocivil de realizar la investigación y sancionar, cuando sea el caso, a las aerolíneas que vulneren los derechos de los pasajeros.

Por último, el artículo 44º estableció que los ingresos por sanciones impuestas se distribuirán así:

* El 50% de dichos ingresos será destinado a la financiación de aerolíneas públicas o con participación del Estado que prestan servicios a lugares de difícil acceso y poca demanda.
* El otro 50% será destinado a la financiación de mecanismos de atención al consumidor de servicios aéreos en los términos de la presente ley.

5. **PROPUESTA DE ARTICULADO PARA EL PROYECTO DE LEY**

La propuesta de proyecto de ley consta de 47 artículos organizados en 6 títulos. El Título I se refiere a los aspectos generales del Proyecto, incluye el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones y los principios.

El Título II por su parte abarca los derechos y las obligaciones de los pasajeros y de las aerolíneas que prestan el servicio de transporte público aéreo.

El Título III establece la regulación para algunos aspectos fundamentales en la prestación del servicio. Esto son las tarifas, las compensaciones, las cancelaciones, las modificaciones en el tiquete aéreo, las causas internas y externas, las licencias de operación, el equipaje y el transporte de mascotas.

El Título IV abarca todos los mecanismos de protección de los pasajeros, e incluye la atención del consumidor y las cláusulas abusivas.

El Título V se refiere al régimen sancionatorio.

Por último, el Título VI incluye las otras disposiciones, la vigencia y las derogatorias.

De los Honorables Congresistas,

**Fabio Fernando Arroyave Rivas**

Representante a la Cámara

Valle del Cauca

1. Respuesta del Derecho de Petición de la Aerocivil 7/09/2018 [↑](#footnote-ref-1)
2. Respuesta del Derecho de Petición a la Aerocivil 19/08/2018 [↑](#footnote-ref-2)
3. A nivel internacional, de acuerdo a los rankings que publicó OAG (la compañía de inteligencia de viajes aéreos más importante del mundo) Avianca tuvo un cumplimiento de vuelos nacionales e internacionales de 65% desde junio de 2017 a mayo de 2018, ocupando el puesto 109 de 137 aerolíneas evaluadas. En este mismo periodo, las aerolíneas con mejores resultados en cumplimiento fueron T'way Air, de Corea del Sur, con 95,6% en cumplimiento, Hong Kong Airlines, con 92.4%, Fuji Dream Airlines de Japón, con 91,7%, y Canaryfly de España, con 90,6%. No muy lejos se encuentran Latam de Ecuador, con 89.4% y Copa en Panamá con 88,2%. [↑](#footnote-ref-3)
4. Respuesta del Derecho de Petición de la Aerocivil del 29/08/2018 [↑](#footnote-ref-4)
5. De orden administrativo, es decir, relacionadas con acciones u omisiones que constituyan violación a cualquier norma reguladora del sector aeronáutico, diferentes de aquellas atentatorias contra la seguridad aérea conforme al literal anterior. [↑](#footnote-ref-5)
6. De orden técnico, es decir, relacionadas con acciones u omisiones que atenten contra la seguridad aérea o lesionen o pongan en peligro la seguridad operacional de las aeronaves, o de las personas o cosas a bordo de estas o en la superficie. [↑](#footnote-ref-6)