



DVT

Bogotá D.C., Agosto 3 de 2022

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No 10-00 Bogotá D.C

Asunto: Comentarios Proyecto de Ley 208 de 2021 Cámara “Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones”

Estimado Secretario,

De manera atenta, nos permitimos remitir las siguientes consideraciones respecto al Proyecto de Ley del asunto.

1. Consideraciones generales del proyecto

Los derechos de los usuarios y obligaciones de las aerolíneas están regulados fundamentalmente en convenios internacionales, Código de Comercio y Reglamento Aeronáutico de Colombia, en adelante RAC, de manera clara y sin lugar a ambigüedades como el texto de la exposición de motivos lo sugiere.

La elevación de aspectos ya consagrados en el RAC a norma legal, eleva su jerarquía y estabilidad normativa. Sin embargo, es conveniente recordar que la reglamentación a través del RAC permite que estas materias tratadas en el texto, puedan evolucionar de acuerdo con las exigencias que se presenten a nivel internacional, ya que la aviación es por esencia una actividad dinámica y regulada desde la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

A nivel mundial, Colombia es uno de los 20 países con mayores niveles de recuperación de la demanda de pasajeros, en lo que a reactivación post pandemia se refiere. Uno de los factores clave del éxito del país en este aspecto es ajustarse a los

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



estándares internacionales, lo cual ha beneficiado la competitividad del país en material aerocomercial.

Durante los últimos años, el RAC ha sido objeto de modificaciones en las materias que trata el proyecto de ley, con las cuales se han ampliado los derechos de los usuarios, creado nuevas causales de sanción en protección a los mismos e, incluso, se han incrementado los montos establecidos para las sanciones tipificadas.

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

Sin embargo, la composición del valor de las tarifas y las tasas, cobros, etc. que pueden hacer las aerolíneas, está establecida de manera taxativa en la normativa vigente. El incumplimiento de estas normas es causal de sanciones, cuya imposición está en cabeza de la Superintendencia de Transporte. La variación en las tarifas se debe a factores de oferta y demanda propios de un mercado de libre competencia. Hoy en día es obligatorio que las aerolíneas registren ante Aerocivil todas las tarifas que publican en el mercado.

## 2. Consideraciones al articulado

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

Comentario: El Ministerio debe reiterar que la propuesta señala que la normativa será aplicable a los prestadores del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y a los intermediarios que ofrezcan o comercialicen tiquetes aéreos. Sin embargo, en algunos apartes del proyecto no se distingue los casos en qué será responsable el prestador del servicio de transporte y los casos en que será responsable la agencia de viajes.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



Sobre este punto, se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos, que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.

La intermediación que realizan las agencias de viajes es en sí misma un servicio turístico. Ello se desprende directamente del numeral 2 del artículo 62 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 145 del Decreto Ley 2106 de 2019) que incluye a las agencias dentro de los prestadores de servicios turísticos; del 84 de la misma Ley, que dispone que las agencias son aquellas que se dediquen profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios”.

En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define al prestador de servicios turísticos como “Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos”.

Así, las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos y no del servicio de transporte aéreo. Las empresas de transporte aéreo, por el contrario, son prestadores del servicio de transporte aéreo pero no son prestadores de servicios turísticos, tal como lo dispone la Ley General de Turismo

(Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020). Esta premisa debe orientar la propuesta normativa y las obligaciones y responsabilidades que cada uno ostente, deben enmarcarse en su respectivo rol y naturaleza.

Por otra parte, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.

- Artículo 3. “Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea o la entidad que cause afectación en el servicio, lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante la autoridad competente para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor,

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control”.

Comentario: Tanto el Código de Comercio como el Reglamento Aeronáutico de Colombia, y los convenios internacionales vigentes y adoptados a nivel mundial, entre ellos el Convenio de Montreal (principal instrumento que regula el transporte aéreo internacional), establecen compensaciones taxativas y específicas para los diversos casos de fallas en el servicio al usuario por parte de las empresas de aviación comercial.

Deben tenerse en cuenta dos (2) razones que hacen válida y útil la existencia de la compensación en el transporte aéreo:

- a) Es un mecanismo expedito para resarcir al pasajero, de manera prácticamente inmediata, ante los eventos propios de la operación aérea, que evita reprocesos, trámites y costos para el aparato estatal.
- b) De llegar a eliminarse, Colombia sería -si no el -único- uno de los pocos países del mundo que incurriría en tal decisión, con lo cual la competitividad del país en materia aérea se vería seriamente comprometida.

El Estado a través de los entes competentes - como en este caso la Superintendencia de Transporte- y apoyándose en herramientas tecnológicas de fácil acceso en la actualidad, podría implementar mecanismos de seguimiento, que permitan controlar el cumplimiento por parte de las aerolíneas de las compensaciones en todos los casos previstos. De esta manera, al compensar de manera expedita a todos los usuarios afectados, se reducirían trámites, por estudio de miles de reclamaciones que podrían evitarse, y con ello se evitarían costos en el presupuesto estatal.

De igual manera, la legislación colombiana consagra diversos mecanismos de ejercicio de la reclamación directa por parte de los usuarios, ante la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Aerocivil, según los diversos casos que se presentan, tendientes a compensar los casos de posible afectación en el servicio, razón por la cual se sugiere eliminar este artículo.

- Artículo 4. “Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



el horario programado para la salida, se compensará única y exclusivamente al usuario, así:

- A. Cuando la demora sea mayor e igual a dos (2) horas e inferior a tres (3) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 10% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- B. Cuando la demora sea mayor e igual a tres (3) horas e inferior a cinco (5) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 25% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- C. Cuando la demora sea mayor e igual a cinco (5) horas e inferior a siete (7) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 50% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- D. Cuando la demora sea mayor e igual a siete (7) horas e inferior a diez (10) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 75% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- E. Cuando la demora sea igual o mayor a diez (10) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 100% del valor del ticket, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.

PARÁGRAFO 1. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles no son acumulables. Las aerolíneas expedirán - por trayecto - un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del presente artículo.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará la mecánica y aplicación de los bonos redimibles de los que trata el presente artículo, en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 3. Las compensaciones a las que hace referencia el presente artículo no se aplicarán cuando se trate de rutas cuya frecuencia - a cargo de la respectiva aerolínea - sea de dos vuelos diarios o menos. Ello, a fin de no generar desincentivo para la operación de tales destinos por parte de las aerolíneas. Todo lo anterior, sin

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



perjuicio de las sanciones a que haya lugar por parte de la autoridad aeronáutica en los casos establecidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.”

Comentario: Sobre este punto es importante resaltar que para el caso del inciso A, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación refrigerio y llamada telefónica, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a tres (3) horas.

Para el inciso B, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación alimentación para los usuarios, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a cinco (5) horas.

Para el caso E, para las demoras superiores a siete (7) horas, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación un valor equivalente al 30% del tiquete, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional.

El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.

Por otra parte, el pago oportuno y completo de las compensaciones asegura un resarcimiento rápido y efectivo para el usuario, por lo cual es recomendable que desde el Estado se implemente un control estricto al cumplimiento de esta obligación por parte de las aerolíneas, en todos los casos. Razón por la cual, este Ministerio propone adicionar el Artículo 4 con el siguiente párrafo:

“PARÁGRAFO 4. La Superintendencia de Transporte implementará un control permanente y estricto de los vuelos demorados y cancelados, y requerirá a las aerolíneas los soportes de las compensaciones entregadas en cada caso, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Artículo. De igual forma, publicará un informe trimestral de dicho cumplimiento, incluyendo los montos y/o valores de las compensaciones entregadas a los usuarios.”

- Artículo 5. “Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20





hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto. Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor cancelado por el trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, dentro del término de quince (15) días siguientes a la cancelación del vuelo. Sin que en ningún caso superen tres (3) SMLMV.

Comentario: Para las cancelaciones de vuelos, el RAC contempla como compensación un valor equivalente al 30% del pasaje, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional. El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.

Cabe recordar también que el RAC establece un amplio y estricto régimen de multas para las aerolíneas, en los diversos casos de demoras y cancelaciones, cuya imposición se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Transporte.

- Artículo 6. “Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea deniegue el embarque o cancele el vuelo por sobreventa, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

a) Deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de un vuelo propio programado dentro de las siete (7) horas siguientes, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible; b) Adicionalmente deberá reintegrarle el treinta por ciento (30%) del precio valor de la tarifa del trayecto afectado al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo. Esta compensación será proporcionada a través de un bono redimible el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses”.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



Comentario: Para las afectaciones por sobreventa, el RAC contempla como compensación el mismo valor propuesto, equivalente al 30% del tiquete, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional. El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.

- Artículo 7. “Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cada actor de la cadena de servicios deberá hacerse responsable de compensar al pasajero por los hechos que hayan derivado en una afectación al pasajero.

Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último. Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los gastos que trata el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

Comentario: La propuesta crea la posibilidad de que el pasajero reclame y deba ser compensado por actores como agencias de viajes, operadores de asistencia en tierra y otros, que en muchos casos no tienen la responsabilidad de las demoras y/o cancelaciones de los vuelos, ni tampoco cuentan con la disponibilidad de recursos para atender los pagos derivados de asumir tal responsabilidad, generándose un desequilibrio económico para la cadena. En este sentido, reiteramos lo propuesto en relación con el Artículo 2 del proyecto de ley en comento.

- Artículo 8. “Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, el pasajero podrá escoger entre reprogramación del vuelo o el reintegro del valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio”.

Comentario: Tal como lo indica la norma propuesta, la modalidad de devolución del precio del tiquete en casos de cancelaciones por motivos ajenos a la aerolínea, ya está consagrada en el Código de Comercio.

- Artículo 9. “Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado y estará bajo la

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20





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

Comentario: Esta materia se encuentra reglamentada en el Código de Comercio y en el RAC 3, que establecen claramente que la aerolínea debe ser responsable por el buen estado y entrega oportuna del equipaje, salvo cuando se demuestre que éste último no estaba en buen estado, o cuando la pérdida o deterioro del mismo sea atribuible a procedimientos de aduana, Policía u otras autoridades. Por este motivo, no siempre las aerolíneas están en capacidad de asegurar la integridad del equipaje. Al especificar que la obligación ya existente, es una “obligación de resultado”, se estarían desconociendo cientos de casos en los cuales el deterioro en el equipaje es causado, por ejemplo, por autoridades de aduana, lo cual sucede en múltiples países y es ajeno al control de las aerolíneas.

- Artículo 10. “Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono redimible, por el 10% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono adicional redimible, por el 30% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses”.

Comentario: Las compensaciones por estos eventos ya están establecidas en el Código de Comercio, en el RAC 3 para los vuelos nacionales y en los convenios internacionales aplicables (Convenios del Sistema Varsovia/29- La Haya /55, Montreal/99 o Decisión 619 de la Comunidad Andina, según aplique) para los vuelos internacionales.

El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.

- Artículo 11. “Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio. En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo”.

Comentario: Nuevamente se alerta que la ley propuesta, de manera reiterada, lo que propone es ratificar de manera expresa reglamentaciones ya existentes.

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

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra.

b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.

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

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.

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

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

Comentario: Esta propuesta está reglamentando el derecho al retracto en idénticas condiciones a las contempladas en el RAC 3.

La modalidad de retracto establecida en el RAC, asegura el derecho de los usuarios a exigir la devolución de su dinero frente a errores que pueden darse al momento de

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



hacer transacciones por medios no presenciales, a la vez que contempla plazos máximos de antelación con respecto al vuelo, con lo cual se asegura la certidumbre en el inventario de sillas de los aviones, necesaria para evitar incrementos en las tarifas de los tiquetes.

De igual manera, es importante el plazo que se establece, para el pago de las aerolíneas a las agencias de viajes, en los casos en los que éstas hacen la devolución producto del ejercicio de este derecho.

- Artículo 13. “Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo establecido en las normas, la entidad encargada adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa, previa demostración de la afectación a uno o más pasajero”.

Comentario: La publicidad engañosa está tipificada en el RAC y genera cuantiosas sanciones a las aerolíneas. En los últimos cinco (5) años se han visto casos de multas superiores a los trescientos millones de pesos -en cada caso- por este concepto. Las autoridades deben cumplir con sus funciones y obligaciones en virtud del principio de legalidad, razón por la cual no hay necesidad de ratificarlo nuevamente, con un mandato legal adicional como el propuesto.

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

- Artículo 15. “Transporte de animales de servicio, rescate y mascotas. Los animales de asistencia, que corresponden a los animales guía, de servicio, animales de señal, animales de bio detección o alerta médica y de apoyo psicosocial viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley. Las aerolíneas deberán prever los mecanismos, siempre que estén a su alcance según el tipo de operación y la seguridad del vuelo y los demás pasajeros para realizar el transporte de animales de compañía y animales de soporte emocional, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989”.  
Comentario: Este asunto -tal como lo dice el artículo propuesto- ya está consagrado en la ley, y también en el RAC.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



- Artículo 16. “Transporte de elementos deportivos. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de elementos deportivos que lleven los deportistas que representen a Colombia en competencias nacionales e internacionales, siempre que no excedan el peso máximo y dimensiones establecidos conforme a las condiciones del tiquete adquirido.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma de acreditar la condición de deportista para acceder a este beneficio”.

- Artículo 17. “Transporte de dispositivos de asistencia para personas en estado de discapacidad. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de los dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, siempre que no excedan el peso y volumen máximo establecido conforme a las condiciones del tiquete adquirido”.

Comentario: La elevación a rango legal de los asuntos propuestos en los artículos 16 y 17, genera mayor rigor y estabilidad en su protección. Sin embargo, no se debe olvidar que dichos asuntos pueden ser materia de modificaciones al RAC, las cuales se pueden obtener de manera rápida en colaboración con Aerocivil.

- Artículo 18. “Corrección de errores del tiquete. Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tiquetes aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario”

Comentario: Esta materia ya está regulada en el RAC, garantizando el derecho a la corrección tal como lo propone la norma del proyecto de ley, a la vez que estableciendo sanciones para las aerolíneas en caso de incumplimiento, cuya imposición está a cargo de la Superintendencia de Transporte.

- Artículo 19. “Peticiónes, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.

Parágrafo. El consumidor podrá exigir a través de la acción jurisdiccional de protección al consumidor la efectividad de la garantía de cada relación de consumo en los términos del contrato que celebre con cada proveedor de servicios turísticos o

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



de transporte. Las agencias de viajes responderán únicamente por las obligaciones, peticiones, quejas y reclamos que se deriven de su actividad de intermediación, así como por las inconsistencias de la información que las agencias comuniquen al consumidor sobre las características de los productos cuya adquisición intermedien. Las compañías de transporte aéreo responderán por las obligaciones que se deriven del contrato de transporte aéreo.”

Comentario El Ministerio debe reiterar que la propuesta señala que la normativa será aplicable a los prestadores del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y a los intermediarios que ofrezcan o comercialicen tiquetes aéreos. Sin embargo, en algunos apartes del proyecto no se distingue los casos en qué será responsable el prestador del servicio de transporte y los casos en que será responsable la agencia de viajes.

Sobre este punto, se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos, que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.

La intermediación que realizan las agencias de viajes es en sí misma un servicio turístico. Ello se desprende directamente del numeral 9 del artículo 62 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 145 del Decreto 2106 de 2019) que incluye a las agencias dentro de los prestadores de servicios turísticos; del 84 de la misma Ley, que dispone que las agencias son aquellas que se dediquen profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios”.

En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define al prestador de servicios turísticos como “Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos”.

Así, las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos y no del servicio de transporte aéreo. Las empresas de transporte aéreo, por el contrario, son

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



prestadores del servicio de transporte aéreo pero no son prestadores de servicios turísticos, tal como lo dispone la Ley General de Turismo (Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020). Esta premisa debe orientar la propuesta normativa y las obligaciones y responsabilidades que cada uno ostente, deben enmarcarse en su respectivo rol y naturaleza.

Por otra parte, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.

Sin embargo, y a pesar de la realidad legal expuesta, la debida protección al usuario requiere que éste pueda ejercer su derecho a la reclamación en cualquiera de los eslabones de la cadena de prestación del servicio, más aún, en aquellos donde ya ha recibido parte del mismo, como lo es en este caso la agencia de viajes. En efecto, siendo ésta última la que establece una relación directa con el comprador en aspectos como la venta del tiquete y la información de aspectos claves del viaje, es natural que el usuario acuda a ella cuando encuentra dificultades en la prestación del servicio en sus diversas etapas.

Por lo tanto, es necesario compaginar dos realidades coexistentes: Por un lado, las diferencias en la naturaleza de prestadores de servicio de turismo y transporte; por otro lado, la debida protección al usuario y su derecho a reclamar ante los diversos eslabones de la cadena de prestación del servicio.

En este sentido, el Ministerio propone modificar el Artículo Segundo del proyecto de ley, por un texto que permita asegurar un equilibrio entre los dos factores descritos, es decir, que asegure las siguientes protecciones para el usuario:

- Que el usuario pueda reclamar ante cualquiera de los diversos agentes involucrados en la prestación del servicio.
- Que el usuario reciba la compensación, reembolso o indemnización por parte del actor responsable de la falla en la prestación del servicio.
- Que quien recibe la reclamación cuente con criterios legales objetivos, para remitir la queja ante el agente que deba responder y solucionarla, cuando sea lo procedente.
- Que las responsabilidades de los diversos agentes estén claramente delimitadas.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20





Por todo lo anterior, proponemos el siguiente texto para el Artículo 19 del proyecto de ley:

“Artículo 19. Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.

La aerolínea o agencia de viajes que reciba la petición, queja o reclamo, se exonerará de la responsabilidad que se derive de la falla en la prestación del servicio, cuando demuestre que ésta proviene de:

1. Fuerza mayor o caso fortuito;
2. El hecho de un tercero;
3. El uso indebido del servicio por parte del consumidor.

El Gobierno a través de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y Transporte, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

- Artículo 23. “Inspección, Vigilancia y Control. La Superintendencia de Transporte será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar en los casos evaluados en la presente ley. En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea u otras de los organismos intervinientes”

Comentario: El pago de compensaciones a los pasajeros es en la práctica una consecuencia por errores en el servicio, que representa un costo financiero para las aerolíneas derivado de dichos errores y un incentivo a la calidad en el servicio. La imposición de sanciones cuando se ha pagado la debida compensación representa, en la práctica, una doble sanción. La compensación es una medida que castiga a la aerolínea y, a la vez, beneficia directamente al usuario afectado.

- Artículo 25: Adiciónese un numeral 6 al artículo 24 de la Ley 1564 de 2012:

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



6. La Superintendencia de Transporte tendrá facultades jurisdiccionales para conocer de las controversias de naturaleza precontractual y contractual que surjan entre los usuarios del servicio de transporte aéreo y las empresas que presten u ofrezcan el servicio de transporte aéreo, que se relacionen exclusivamente con el ofrecimiento, ejecución y cumplimiento de las obligaciones que se deriven del desarrollo de contrato de transporte aéreo en todas sus etapas, así como los asuntos contenciosos originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios. Estas facultades se ejercerán de manera independiente de las facultades administrativas con las que ya cuenta la Superintendencia de Transporte. Parágrafo transitorio: El Gobierno Nacional modificará la estructura de la Superintendencia de Transporte para que pueda ejercer estas funciones jurisdiccionales de manera independiente con una Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales y para que cuente con los recursos necesarios para ello.

La competencia a cargo de la Superintendencia de Transporte a que se refiere el presente artículo comenzará a regir a partir de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley. Las demandas presentadas previo a que la Superintendencia de Transporte asuma las competencias jurisdiccionales, serán de conocimiento de las autoridades ante quienes fueron radicadas y su trámite se acogerá al régimen jurídico vigente al momento de la presentación

Comentario: La norma en este punto no es clara acerca de la relación de estas facultades jurisdiccionales con las facultades ya existentes de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual es competente de manera general para conocer de las controversias sobre violación de los derechos de los consumidores (art. 24. num. 1 del CGP). La propuesta puede, de esta manera, generar ambigüedades y contradicciones perjudiciales para los usuarios, los prestadores del servicio de transporte aéreo y las agencias de viajes, intermediarios de los que se pretende respondan de manera directa por un servicio que no prestan que es el servicio de transporte aéreo. Además, estas hoy son vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio, al ser prestadores de servicios turísticos. La propuesta normativa desconoce su naturaleza y llevaría a duplicidad de competencias y procedimientos sancionatorios.

Por otra parte, el proyecto no presenta un análisis del impacto fiscal de esta propuesta. Específicamente, del costo que puede implicar la creación de una nueva estructura en la Superintendencia de Transporte para atender esta nueva función.

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20



Tampoco tiene en cuenta que la estructura orgánica de las entidades del nivel nacional es un asunto con reserva de ley (art. 150-7 CP), y que además tiene iniciativa privativa del Gobierno Nacional (art. 154 CP).

De modo que, siendo el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Transporte una medida que beneficia la protección de los usuarios, sería conveniente contar con dicho análisis.

Artículo Nuevo. “Acción jurisdiccional de protección al consumidor. Cuando de la acción jurisdiccional de protección al consumidor conozcan autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, tendrán competencia para resolver dentro del mismo trámite sobre el llamamiento en garantía que se haga en los términos del artículo 64 del Código General del Proceso.

En la sentencia respectiva el juez decidirá sobre la procedencia de la pretensión de reembolso que el llamante haga al llamado en garantía, en consideración del derecho legal o contractual que la respalde.

Comentario: Esta materia ya está regulada en la normatividad vigente.

Reiteramos que se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos (aerolíneas y agencias), que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.

De igual manera, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.

Estaremos atentos a apoyar el trámite de esta iniciativa en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,

RICARDO GALINDO BUENO  
VICEMINISTRO DE TURISMO

**Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia**

Código Postal 110311 - Nit. 830115297-6

Conmutador (571) 6067676 – Línea Gratuita 01 8000 958283

Email: [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-009.v20