



**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C., Cundinamarca



Radicado: 2-2022-038949

Bogotá D.C., 1 de septiembre de 2022 16:58

Radicado entrada
No. Expediente 33590/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate del 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”.

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad¹”*.

En particular, el artículo 21 de la iniciativa consagra: *“(…) En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, la Superintendencia de Transporte deberá habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento (…)*”.

¹ Gaceta del congreso 794 del año 2022



Frente a esta propuesta, es preciso señalar que, de acuerdo con cifras publicadas por la Aeronáutica Civil para el año 2021, en Colombia operan 12 aeropuertos que cuentan con una afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (tanto entrantes como salientes), presentando las siguientes cifras:

TABLA 1. INFORMACIÓN ANUAL DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS, CARGA Y CORREO Y OPERACIONES AÉREAS

Aeropuerto	Ciudad	Pasajeros Salidos (Nacionales e internacionales)	Pasajeros Llegados (Nacionales e internacionales)
BOGOTA - ELDORADO	BOGOTA	11,108,721	10,982,404
RIONEGRO - JOSE M. CORDOVA	RIONEGRO - ANTIOQUIA	3,961,656	3,954,999
MEDELLIN - OLAYA HERRERA	MEDELLIN	532,701	533,114
CARTAGENA - RAFAEL NUQUEZ	CARTAGENA	2,215,525	2,240,267
CALI - ALFONSO BONILLA ARAGON	CALI	2,632,579	2,579,191
SAN ANDRES-GUSTAVO ROJAS PINILLA	SAN ANDRES - ISLA	1,213,227	1,227,683
BARRANQUILLA-E. CORTISSOZ	BARRANQUILLA	1,109,909	1,083,337
SANTA MARTA - SIMON BOLIVAR	SANTA MARTA	1,273,819	1,278,991
BUCARAMANGA - PALONEGRO	BUCARAMANGA	662,157	649,417
PEREIRA - MATECAÑAS	PEREIRA	834,160	817,269
MONTERIA - LOS GARZONES	MONTERIA	547,348	543,965
CUCUTA - CAMILO DAZA	CUCUTA	512,300	491,145

Fuente: Datos extraídos de la Aerocivil (2019-2021). Recuperado de:

<https://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas/estadisticas-operacionales>

Al respecto, es pertinente señalar que la presente iniciativa demandaría gastos adicionales a la Superintendencia de Transporte no especificados en la propuesta. Estos se trasladarían a los vigilados a través de la contraprestación que estos pagan para sufragar los gastos de esa Entidad, con el objeto de la implementación de puntos de atención en la totalidad de aeropuertos, estimados según los datos suministrados por el Aerocivil, en 12 aeropuertos comerciales del país, que cuentan con una afluencia superior a quinientos mil pasajeros. Por tanto, esto conllevaría a la contratación de personal especializado calificado y al despliegue logístico necesario para el correcto funcionamiento de dichos puntos de atención.



Ahora bien, los artículos 21, 22, 23 y 24 de la iniciativa establecen:

“Artículo 21. Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, la Superintendencia de Transporte deberá habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento. De igual forma, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos, aerolíneas o contra los explotadores aeroportuarios, otras entidades u organismos, con el fin de que sean dirigidas en debida forma. Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite, sin que se genere requerimiento administrativo por parte de la autoridad de manera automática”.

“Artículo 22. Seguimiento a Tarifas por Servicios Aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno. Para ello, 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. Así mismo, la Aeronáutica Civil o quien haga sus veces, presentará un informe trimestral abierto al público, de fácil acceso y que esté disponible en la página web de la entidad, sobre la información recolectada de las tarifas de los tiquetes”.

“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”.

“Artículo 24. Ventanilla Única Virtual. La Superintendencia de Puertos y Transporte, creará y reglamentará una ventanilla única Virtual de atención al usuario, sus peticiones, quejas y reclamos. A través de un receptor debidamente capacitado en derechos de usuarios de servicios aéreos y en competencias administrativas, aquellas serán clasificadas y trasladadas al operador aéreo, quien deberá dar respuesta por el mismo medio en un tiempo no mayor a 10 días calendario. La Superintendencia de Transporte, deberá llevar un registro de peticiones, quejas y reclamos que realicen los usuarios del transporte público aéreo y remitir semestralmente un informe de las respuestas que se entreguen a los usuarios, al Ministerio de Transporte y a las Comisiones Sextas



del Congreso de la República, informe que además deberá ser publicado en la página Web de la entidad para el conocimiento y consulta de la ciudadanía”.

Al respecto, cabe mencionar que si lo pretendido con las señaladas funciones es modificar la estructura organizacional de la Superintendencia de Transporte, las medidas analizadas deberán cumplir lo previsto en el artículo 2 del Decreto 397 de 2022², el cual establece que cualquier modificación de la estructura organizacional, de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, solamente se podrá modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad. En todo caso, se recomienda evaluar la pertinencia de asignar las funciones previstas en la propuesta legislativa a un organismo que actualmente cuente con mayor afinidad en las competencias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores como es la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así mismo, y teniendo en cuenta que las disposiciones en cuestión versan sobre la modificación de la estructura organizacional de una entidad del sector central, se hace necesario enunciar el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, que al literal establecen:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (Subraya y negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo [156](#), o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 (...) (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con las normas trascritas, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República que busquen determinar la estructura administrativa del Estado y busquen su modificación, supresión o creación, es de exclusiva potestad del Gobierno nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno nacional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C- 251 de 2011³:

² “Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



" (...) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁴. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁵. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁶.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control⁷, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)". (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa con las disposiciones comentadas, sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, en la medida que no está claro si dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad tal como lo prevé el ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente, se advierte que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a los artículos comentados del proyecto de ley del asunto hasta tanto no se exprese dentro de la iniciativa que el Gobierno nacional dará cumplimiento a esta Ley, en el marco de las competencias establecidas en la misma, para lo cual tendrá en cuenta la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores. Igualmente, este Ministerio manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA
Viceministro General
DGPPN/ OAJ

ELABORÓ: Jean Marco Fera Perozo.
REVISÓ: German Andres Rubio Castiblanco

Con copia:
Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa. Secretario General de la Cámara de Representantes
Dr. Jaime Raúl Salamanca Torres – Secretario Comisión Sexta Cámara de Representantes
UJ-0833/2022

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (57)601 3811700
Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071
relacionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co