



Bogotá, D.C., 09 de noviembre de 2022

%\$!0856-22

Doctor
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Honorable Representante
Presidente Comisión Sexta Cámara Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 N° 8 - 68
Bogotá D.C

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 143 de 2022 Cámara “*Por la cual se expide el Estatuto del Usuario de transporte aéreo comercial de pasajeros y se dictan otras disposiciones*”

Honorable Representante Salamanca:

La Defensoría del Pueblo ha conocido la iniciativa legislativa de la referencia, respecto de la cual considera importante pronunciarse, dada su relevancia en cuanto a la expedición del Estatuto del Usuario de transporte aéreo comercial de pasajeros.

Para facilitar la comprensión del presente documento, se desarrollará según la siguiente estructura: i) ficha del proyecto de Ley; ii) objeto del Proyecto de Ley; iii) comentarios a la iniciativa legislativa realizados por la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1. Ficha del proyecto de ley:

- **Radicación:** 17 de agosto de 2022.
- **Autores:** H.S. Paola Andrea Holguín Moreno , H.S. Paloma Susana Valencia Laserna , H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes , H.S. Andrés Felipe Guerra Hoyos , H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo , H.S. José Vicente Carreño Castro , H.S. Esteban Quintero Cardona H.R. Hernán Darío Cadavid Márquez , H.R. Yenica Sugein Acosta Infante , H.R. Óscar Darío Pérez Pineda , H.R. Julio César Triana Quintero , H.R. Jaime Rodríguez Contreras , H.R. Mauricio Parodi Díaz , H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses , H.R. Juan Camilo Londoño Barrera , H.R. Adriana Carolina Arbeláez Giraldo , H.R. Daniel Carvalho Mejía , H.R. Juan Daniel Peñuela Calvache , H.R. Hugo Danilo Lozano Pimiento , H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana , H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez , H.R. Christian Munir Garcés Aljure
- **Ponentes:** H.R. Daniel Carvalho Mejía (Coordinador), H.R. Eduard Alexis Triana Rincón, H.R. Lina María Garrido Martín y H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso.
- **Proyecto original:** Gaceta 968 de 2022

2. Objeto del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley tiene como propósito regular, proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de transporte aéreo comercial.

3. Comentarios a la iniciativa legislativa

De manera previa, es relevante indicar que en los artículos 5 y 68 de la **Ley 336 de 1996**, el legislador determinó que el transporte aéreo es un servicio público esencial de regulación del Estado, acorde con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular del artículo 1 de la Carta Política.



Igualmente, la Corte Constitucional en las sentencias **T-987 de 2012 y C-568 de 2003**, reafirmó el carácter esencial del servicio público de transporte aéreo, al tener incidencia con otros derechos como la libertad de circulación, vida, la integridad personal de los usuarios y otras garantías fundamentales, y, por consiguiente, el Estado debe prestar dicho servicio en condiciones de eficiencia, adecuación y continuidad.

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia en sentencia **SL20094-2017 Radicación No. 79047**, dispuso que el transporte aéreo se convierte en un recurso social que garantiza aspectos tan fundamentales para el desarrollo armónico de nuestra sociedad, y en consecuencia es catalogado como un servicio público esencial al reunir las condiciones formales y materiales.

Ahora bien y en relación con el proyecto de ley “*por la cual se expide el Estatuto del Usuario de transporte aéreo comercial de pasajeros y se dictan otras disposiciones*” (Cadavid, agosto 2022), cobra importancia hoy en día ante la alta demanda de personas que optan por viajar en avión en Colombia, debiéndose en gran medida a la incursión en el país de aerolíneas de bajo costo en los últimos años. En este escenario, se han presentado y manifestado, por parte de los usuarios, persistentes quejas, molestias e inquietudes en relación con la vulneración de sus derechos, ante la arbitrariedad de estas empresas, o por no contar con la suficiente información al momento de la compra, lo cual conlleva a desconocer ¿qué deben hacer?, ¿a qué tienen derecho? y ¿cómo resolver una dificultad que presenten cuando van a viajar por aire?

Al respecto, desde la Defensoría del Pueblo, celebramos la referida iniciativa legislativa, en la medida que pretende establecer reglas de juego claras en relación con los derechos de los usuarios de este tipo de transporte comercial, como se advierte a partir de su objeto, consagrado en el artículo 1, de la siguiente manera:

“La presente ley tiene como finalidad regular, proteger y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los usuarios de los servicios de transporte aéreo comercial como parte débil en la relación negocial, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste.”

Presente lo anterior, la Defensoría del Pueblo, en respeto de la autonomía e independencia del Congreso de la República, atentamente se permite realizar los sucesivos comentarios y precisiones frente al proyecto de medida legislativa, en los siguientes términos:

En primer lugar, la iniciativa debe contener medidas tendientes a mejorar la oferta de los servicios aéreos en los antiguos territorios nacionales, esto es, en zonas de difícil acceso, desde y hacia los cuales, sólo viaja una aerolínea, ejemplo de ello, los entes territoriales como: Vichada, Vaupés, Arauca, Buenaventura, Guapi, Apartadó, Corozal.

Sobre este aspecto, es preciso recordar que, para transportarse a los lugares señalados, los costos que deben asumir los usuarios de los tiquetes son altísimos y hay pocas frecuencias en los vuelos. A esto se suman, las constantes cancelaciones de las operaciones, con el argumento de las fallas técnicas, quedando los usuarios del transporte absolutamente desprotegidos sin ningún tipo de compensación. Por ello, es necesario una reglamentación al respecto, con el fin de amparar la dignidad y los intereses económicos de los usuarios de transporte aéreo comercial, como parte débil de la relación contractual.

Por otra parte, compartimos el interés por darle mayor regulación a las empresas de vuelos comerciales, pero también es indispensable equilibrar la balanza, de modo que los usuarios no tengan que asumir todos y cada uno de los inconvenientes que se presenten al momento de tomar el servicio.

Al interior del proyecto, se trata un aspecto también importante, relacionado con ofrecer un servicio efectivo, lo cual implica revisar a profundidad los deberes que deben asumir las empresas de transporte aéreo comercial, de manera que se vele por la efectividad de los derechos de los consumidores, para que no sean desestimados, tal como se presenta en la actualidad.



Otro aspecto a destacar, es lo referente a los ámbitos de aplicación consagrados en esta iniciativa legislativa, puesto que abarca también a las empresas extranjeras con rutas internacionales, hacia o desde puntos de Colombia. Así, no se desprotegen los derechos de los consumidores, al brindarles canales de comunicación para tramitar las solicitudes, en caso de presentar alguna dificultad. Con eso, se exige tener un canal de información más eficaz entre las partes y facilitar el derecho a la reclamación, para que no sea compleja, inaccesible o nula.

Adicionalmente, el proyecto añade en el ámbito de aplicación a las agencias de las empresas que prestan el servicio aéreo comercial de transporte público, de manera que genera mayor confianza y protección a los consumidores, teniendo estos últimos un real respaldo y acceso a la información, gestión y comunicación frente al derecho que tienen para hacer reclamaciones y, por supuesto, tener un excelente servicio.

Ahora bien, respecto al inciso 1 del artículo 11, sobre información en reserva y tiquetes, al señalar:

“En ningún portal web, aplicativo o dispositivo podrán existir elementos preseleccionados o predispuestos que impliquen gastos o erogaciones para el usuario, por tanto, toda erogación o gasto del usuario deberá implicar una actuación positiva del mismo en la que manifiesta de forma clara e informada su voluntad de contratar un servicio” (Cadavid, 2022, p. 7).

Sobre este punto, corresponde a la órbita del derecho de los consumidores a tener una información necesaria para acceder a los servicios de interés, sin complicar el trámite o generar confusión que se traduzca en mayores costos para la persona. Sin embargo, aunque se expresa que las empresas de transporte aéreo no podrán colocar en sus sitios *web* o aplicaciones, elementos con costo adicional preseleccionados; en la actualidad, hay compañías que sí lo hacen, y dificultan el proceso al usuario para eliminar estos elementos extras innecesarios y en el cual al final son casi obligados adquirirlos por el hecho de no poderlos modificar o quitar por la dificultad del portal; por lo tanto, se sugiere que en la norma se prohíban los cobros adicionales por parte de las empresas a los usuarios del transporte aéreo.

En relación con el desistimiento, previsto en el inciso 4 del artículo 20, por medio del cual se indica:

*“Cuando el desistimiento del usuario se produzca como consecuencia de cualquier variación imputable a la aerolínea en la hora del vuelo, o de sus condiciones a tal punto que, bajo las nuevas circunstancias, él estime que ya no le resulte útil o conveniente, **no habrá lugar a ninguna penalidad o porcentaje de reducción para el reembolso**¹¹, sin perjuicio de las demás sanciones en que pueda incurrir la aerolínea” (2022, p. 10).* (negrita fuera del texto original)

Sobre este aspecto, el proyecto de ley ofrece claridad en relación con el desistimiento; no obstante, esto no ha sido suficiente, puesto que las aerolíneas en Colombia no asumen este tipo de responsabilidades, dejando en desamparo a los usuarios, quienes tienen que someterse posteriormente a procesos extensos y desgastantes, para hacer efectivo su derecho a la reclamación.

En relación con el artículo 47, destacamos el carácter prohibitivo, toda vez que señala:

“queda prohibida la sobreventa de vuelos” (p. 20).

De esta forma, se bloquea tal práctica de las aerolíneas y respalda a los consumidores para ejercer su derecho a reclamación, en caso de que esto ocurra.

Por otro lado, compartimos lo relacionado con las compensaciones a los usuarios en caso de demora (artículo 81 de proyecto de ley), dejando en detalle los deberes de las aerolíneas cuando esto suceda, dependiendo del lapso de tiempo que sea la espera. Así, el usuario cuenta con un contrato que lo protege ante los casos de demora, los cuales



tienen un efecto negativo en las personas, puesto que, hasta ahora, generalmente, ha implicado situaciones de estrés, gastos adicionales, cambios en el itinerario.

Bajo el contexto expuesto, destacamos que el proyecto de ley objeto de revisión, se presenta bajo distintos fundamentos, tendientes a superar el desbalance que puede presentarse en la relación contractual de las aerolíneas en Colombia y los usuarios, dejando claro el desequilibrio frente a derechos y deberes entre las partes, de modo que los usuarios en algunas ocasiones no pueden ejercer plenamente sus derechos a la reclamación, el acceso a la información detallada y a canales de comunicación efectivos. Por tanto, se ha seguido un contrato que puede conllevar un tratamiento desigual, que no satisface a los clientes, ante un servicio con poca regulación, control y vigilancia. Frente a esto último, debe sostenerse que el proyecto de ley puede ser más contundente respecto a las sanciones que les acarrearán a aquellas empresas que no cumplan con lo establecido ahí, para que así haya mayor protección a los clientes.

También es preciso recordar el alto volumen de quejas de los usuarios y sanciones dadas por la Superintendencia de Transporte, así como por la de Industria y Comercio, las cuales señalan que las mayores vulneraciones de las empresas de transporte aéreo comercial son en relación con: el derecho de retracto, la garantía, la información o publicidad engañosa, la protección contractual y la reversión del pago. Ante esos derechos de consumo no garantizados, el proyecto de ley plantea las estipulaciones y mecanismos para ser protegidos. No obstante, la Defensoría advierte que falta más información para los consumidores sobre las acciones a realizar y entidades regulatorias a quien dirigirse, en caso de que las aerolíneas incumplan lo dictaminado en la ley.

En consecuencia, se sugiere que, en el contenido de la norma se introduzcan y especifiquen las condiciones en virtud de las cuales se debe prestar el servicio, incluyendo, entre otros elementos: la calidad del servicio, la experiencia del usuario, el respeto por la diversidad, y demás componentes que hagan parte de los derechos de los pasajeros. Adicionalmente, se sugiere que en los artículos que están muy amplias las 3 situaciones en las cuales no habrá lugar a sanciones, por ejemplo, en condiciones operacionales, se especifique qué condiciones exactamente pueden afectar la operación, y así mismo que existan las compensaciones por las afectaciones a los usuarios.

En los anteriores términos, la Defensoría del Pueblo respetuosamente presenta a su consideración, los anteriores comentarios frente al proyecto de Ley No. 143 de 2022 Cámara “Por la cual se expide el Estatuto del Usuario de transporte aéreo comercial de pasajeros y se dictan otras disposiciones”, y estaremos atentos a cualquier llamado propositivo del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,


CARLOS CAMARGO ASSIS
Defensor del Pueblo

Proyectado por: José Alberto González García - Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 

Revisado para firma por: David Delgado Viteri - Profesionales Especializados Grado 18 

Alfonso Carlos Marimón Pereira - Profesionales Especializados Grado 18 

Aprobado para firma: Cesar Augusto Abreo Méndez - Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales 

Aprobado para firma por: David José García Alcocer - Asesor Vicedefensor del Pueblo 

Aprobado para firma por: Luis Andrés Fajardo Arturo - Vicedefensor del Pueblo 

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.