

Bogotá, D.C., 1° de agosto de 2023

Doctor:

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá, D.C.

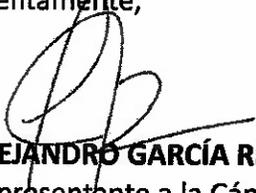
**Asunto:** Solicitud de retiro de mi firma en el Proyecto de Ley *“Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones”*

Estimado señor Secretario:

De manera especial y prioritaria, solicito el retiro de mi firma como coautor en el Proyecto de Ley *“Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones”* de autoría de la Representante Piedad Correal Rubiano, el cual, fue radicado el día de hoy.

Lo anterior, toda vez que podría generarse un posible conflicto de interés al poder existir un beneficio particular, actual y directo en virtud de lo establecido en la Ley 2003 de 2019 y en la ley de la Ley 5 de 1992 artículo 286 y ss, en razón a que poseo algunas acciones en una empresa del sector aéreo.

Atentamente,

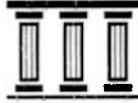


**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**

Representante a la Cámara por Risaralda

Partido Alianza Verde





Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

086/23

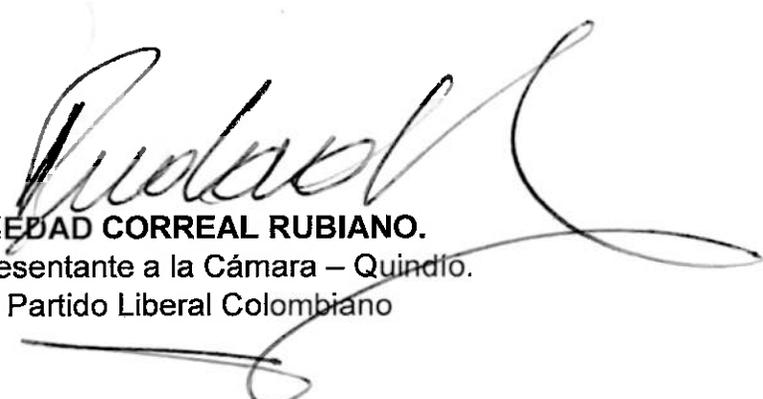
Bogotá D.C., 02 de agosto de 2023.

Doctor.  
**JAIME LUÍS LACOUTURE PEÑALOZA.**  
**Secretario General.**  
Honorable Cámara de Representantes.  
Ciudad.

*ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley.*

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *"Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones"*. **(Relación de consumo de intermediación)**

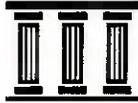
Cordialmente,



**PIEDAD CORREAL RUBIANO.**  
Representante a la Cámara – Quindío.  
Partido Liberal Colombiano

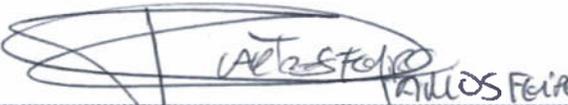
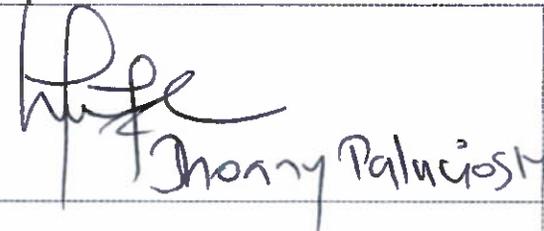
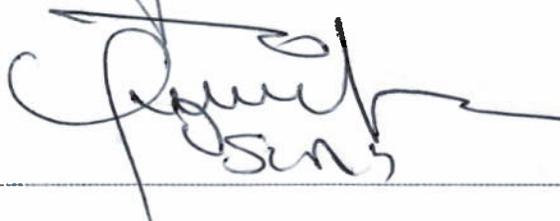
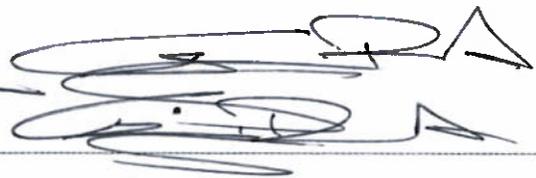
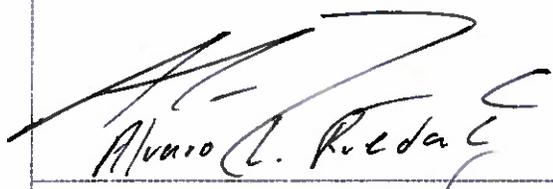
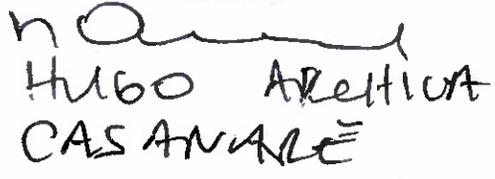
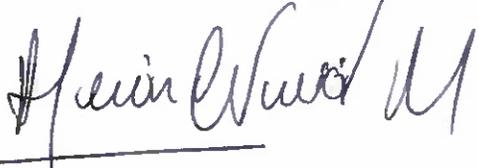
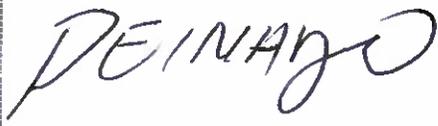
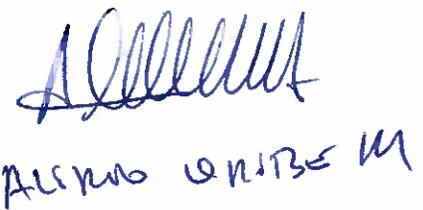
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 N° 8 - 68 – Oficinas 225B y 227B  
Teléfono: Tel (57+1) 4325100 (57+1) Extensiones: 4206 - 4207  
Email: [piedad.correal@camara.gov.co](mailto:piedad.correal@camara.gov.co)

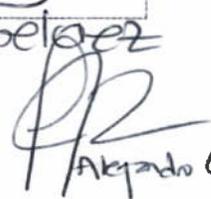


PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2023.

"Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones".

 CARLOS FEIRE	 Johnny Palacios
 Juan Carlos	 HUGO ARELLANO
 Alvaro C. Rueda	 HUGO ARELLANO CASANAVE
 Heiner	 DEINAR
 Juan Carlos República	 ALVARO
 Andrés	 PATRICIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

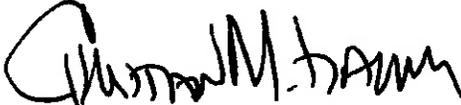
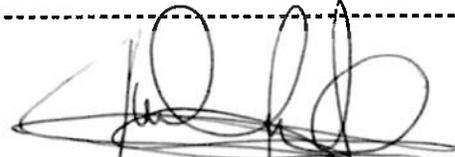
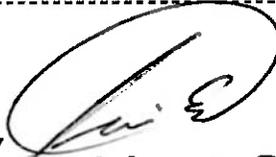
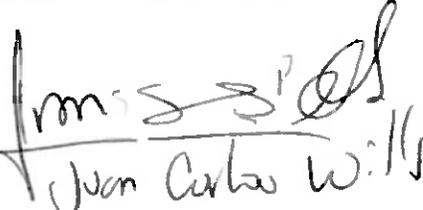
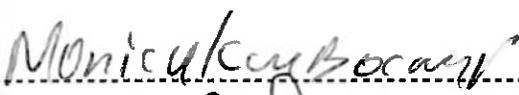
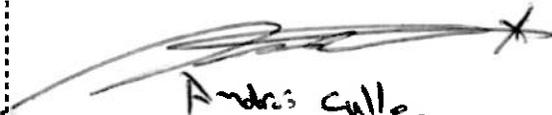
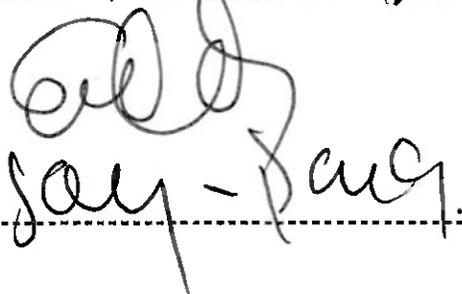
  
Piedad Correal



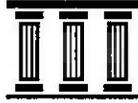
Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2023.

"Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones".

 CHRISTIAN GALVEZ	 Juan Manuel Cortés
 Eduardo Díaz Gálvez	 Sarah Bar
 Juan David Pineda	 Juan Carlos Willy
 CARLOS FELIPE QUINTANILLA	 Monica Burbano
 Andrés Culla	 Jay-Pang

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2023.**

*“Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones”.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto de la ley:** La presente ley tiene por objeto establecer reglas especiales en el marco de las funciones administrativas y jurisdiccionales, en cabeza de las autoridades encargadas de la protección al consumidor, derivadas de las relaciones de consumo que surgen de la intermediación comercial de las que hacen parte las agencias de viajes, con la finalidad de brindar una adecuada protección a los usuarios, así como de definir obligaciones específicas de los intervinientes en la cadena de consumo, logrando equilibrio entre los actores descritos y habilitando la figura del llamamiento en garantía mediante la modificación del Código General del Proceso.

**Artículo 2. Relación de consumo de intermediación en la comercialización de servicios de transporte aéreo de personas.** Para efectos de la presente ley, se entiende la relación de consumo de intermediación, como el vínculo que se establece entre el usuario o destinatario final y las agencias de viajes en relación con los servicios que tiene que ver con el transporte aéreo de personas.

**Artículo 3. Responsabilidad de las agencias de viaje en la relación de consumo derivada de la intermediación comercial de servicios de transporte aéreo de personas.** Las agencias de viajes son agentes intermediarios en las relaciones de consumo, en esta condición serán responsables de cumplir en debida forma con el deber de información y gestión de la reserva cuando corresponda, pero no asumirán responsabilidad ante los pasajeros por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



personas, así como de las condiciones de calidad, idoneidad y seguridad en las que se presten los servicios de transporte aéreo de personas.

El transportador aéreo o aerolínea responderá de manera directa y exclusiva ante el pasajero por las obligaciones derivadas del contrato de transporte aéreo de personas, tales como retrasos o modificaciones en los horarios de los vuelos dispuestos por las aerolíneas, afectaciones a los derechos del usuario y los procedimientos para hacer efectivas las devoluciones de dinero a que estos hechos den lugar, se regirán por el contrato de transporte aéreo, las disposiciones pertinentes.

En todo caso, las agencias de viajes tienen la obligación de dar curso ante el transportador o aerolínea de las reclamaciones que reciban directamente de los usuarios asociadas al incumplimiento de las prestaciones del contrato de transporte aéreo de personas, siempre que hubieren intermediado en la comercialización del servicio de transporte aéreo de personas respectivo.

**Artículo 4.** Adiciónese el párrafo 2 al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011, en el siguiente sentido.

**Parágrafo 2.** Para efectos de lo previsto en el presente artículo, circunscrito a las relaciones de consumo y a petición de parte, se podrá realizar el llamamiento en garantía, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012 o normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen.

La demanda por medio de la cual se llame en garantía deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos en el presente artículo. Si se halla procedente el llamamiento, se ordenará notificar personalmente al convocado y correrle traslado del escrito por el término de la demanda inicial. Si la notificación no se logra dentro del siguiente mes, el llamamiento será ineficaz.

**Artículo 5.** Modifíquese el artículo 64 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así.

**ARTÍCULO 64. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.** Quien afirme tener derecho legal o contractual a exigir de otro la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia que se dicte en el proceso que promueva o se le promueva, o quien de acuerdo con la ley sustancial tenga derecho al



Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

saneamiento por evicción, podrá pedir, en la demanda o dentro del término para contestarla, que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

**En los procesos que se adelanten ante autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales especiales, derivadas de las relaciones de consumo, se deberá, cuando haya lugar, realizar llamamiento en garantía, bajo las reglas especiales que rigen esas relaciones y con la finalidad de proteger los derechos de los consumidores y lograr equilibrio entre las partes.**

**Artículo 6. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que 3le sean contrarias.

**PIEDAD CORREAL RUBIANO.**  
Representante a la Cámara – Quindío.  
Partido Liberal Colombiano,

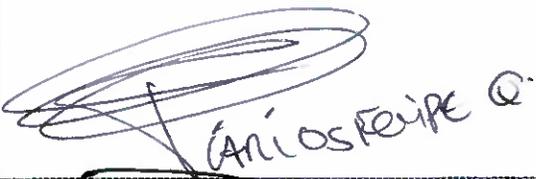
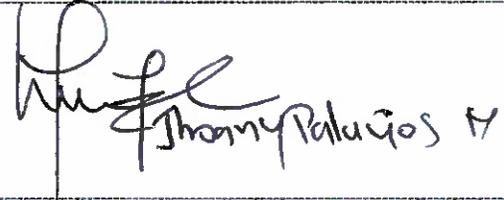
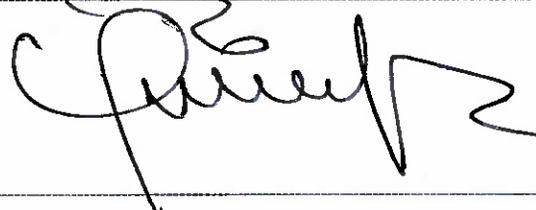
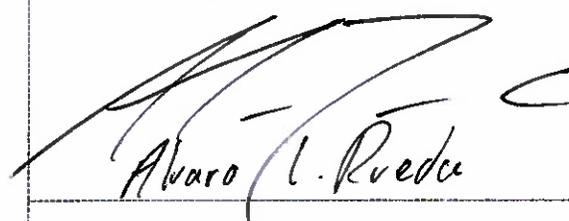
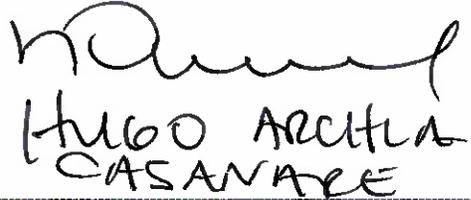
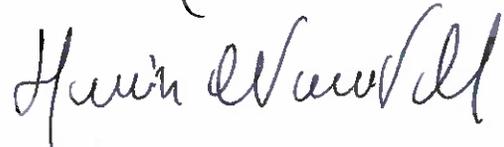
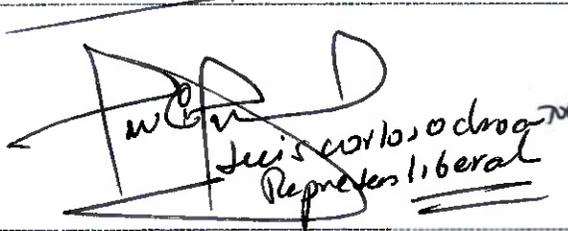
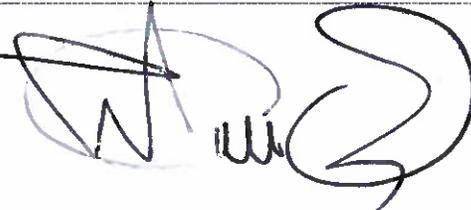
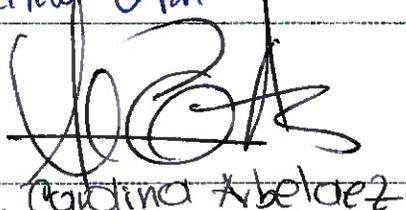
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 N° 8 - 68 – Oficinas 225B y 227B  
Teléfono: Tel (57+1) 4325100 (57+1) Extensiones: 4206 - 4207  
Email: [piedad.correal@camara.gov.co](mailto:piedad.correal@camara.gov.co)



PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2023.

"Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones".

 Carlos Riquelme	 Johnny Palacios
 Germán Pozo	 Germán Pozo
 Alvaro L. Rueda	 HUGO ARELLANO CASANAVE
 Germán Vazquez	 FERNANDO
 Luis Carlos Rodríguez Represen liberal	 FERNANDO
 Andrés Jimenez	 ALICIA URIBE
 Alejandro García	 Carolina Abela

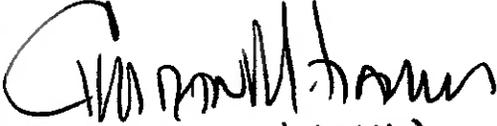
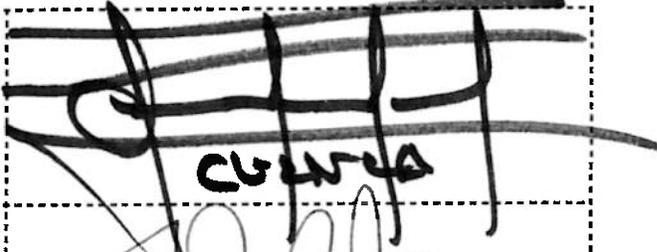
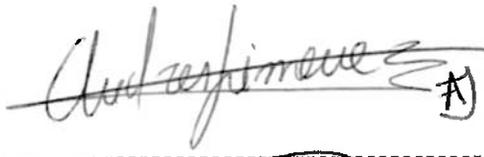
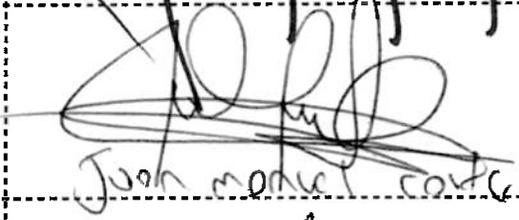
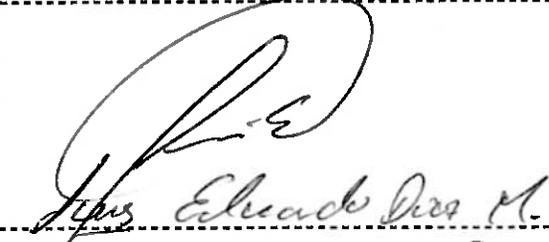
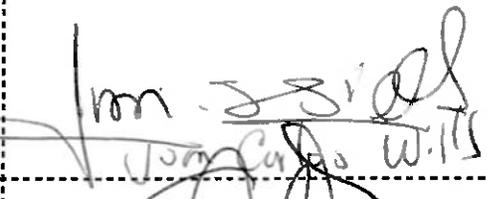
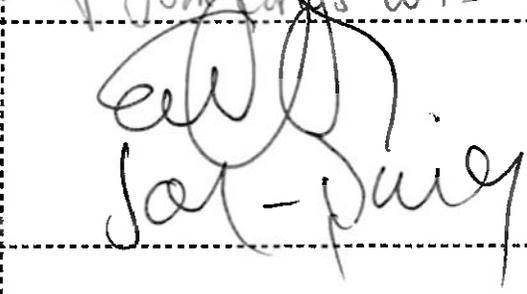
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2023.

"Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso, y se dictan otras disposiciones".

 CHRISTIAN GALLO	 JUAN MANUEL CORTÉS
 ANDRÉS JIMÉNEZ	 JUAN MANUEL CORTÉS
 EDUARDO DÍAZ M.	 ENRIQUE
 JUAN DANIEL FEÑVELA C.	 JUAN CARLOS WILLS
 CARLOS FELIPE QUINTERO	 JOSÉ MARÍA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

### I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL.

#### 1.1. El artículo 78 de la Constitución Política establece:

*ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

**Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.**

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.*

Este artículo establece que es precisamente el legislador, el llamado a determinar la responsabilidad de las relaciones de consumo frente a los productores, comercializadores y para el caso en concreto, los intermediarios que ejercen en la órbita de las diferentes relaciones contractuales.

#### 1.2. El artículo 116 de la Constitución Política establece:

*ARTICULO 116. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 3 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:>*

*<Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



*El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.*

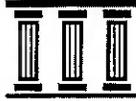
**Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.** Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

*Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.*

Determina la Constitución en este caso, que de manera excepcional la ley puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, es así como, se habilita la figura del llamamiento en garantía en el ámbito de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio mediante el Estatuto del Consumidor – Ley 1480 de 2011 y el artículo 25 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012. Reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto ha destacado dicha condición, precisamente en Sentencia C-156 de 2013 con ponencia de Luis Ernesto Vargas Silva, señaló lo siguiente:

*"De acuerdo con la jurisprudencia reiterada en esta oportunidad, la condición de excepcionalidad se cumple, en primer término, **mediante la satisfacción de dos condiciones**: la reserva de ley en la asignación de esas funciones (que puede ser satisfecha también mediante la promulgación de decretos con fuerza de ley), **y la precisión en la regulación legislativa.** La reserva de ley garantiza la excepcionalidad por un mecanismo de residualidad: dada la amplitud del universo de supuestos que corresponde definir a la jurisdicción, o que potencialmente pueden llegar a su conocimiento, **y en virtud del principio de división de funciones entre las ramas del poder público, opera una regla de cierre según la cual todos los asuntos sobre los que no exista una excepción taxativamente consagrada en la Constitución o la Ley, serán de competencia de los jueces.** Como ese universo de supuestos susceptibles de ser definidos judicialmente es particularmente amplio, esta primera condición cumple una función importante, que se puede sintetizar así: **siempre que el Legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de***

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**competencia exclusiva de los jueces.** *En otros términos, aquello que menciona la ley se torna en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales. Con todo, el Legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una sospecha de inconstitucionalidad". (Subrayado fuera de texto)*

En el presente proyecto de ley, se pretende dar de manera clara, restringida y precisa a la función jurisdiccional ejercida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco del Estatuto del Consumidor – Ley 1480 de 2011, la posibilidad de realizar llamamiento en garantía, circunscrito a las relaciones de consumo, bajo las reglas y trámites propias de esa normativa, con la finalidad de equilibrar las cargas obligacionales en las diferentes relaciones de consumo.

El llamamiento en garantía es procedente para dirimir la disputa interna entre obligados solidarios, como en el caso de los productores y proveedores que, por ley, son responsables -en esos términos- por la garantía legal descrita en la Ley 1480 de 2011, art. 10, tercería prevista para los eventos de reembolso total o parcial (CGP, art. 64), que es precisamente el derecho al que se concreta el artículo 1579 del Código Civil, que dispone

**ARTICULO 1579. SUBROGACION DE DEUDOR SOLIDARIO.** *El deudor solidario que ha pagado la deuda o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades, **pero limitada respecto de cada uno de los codeudores a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda.***

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**Si el negocio para el cual ha sido contraída la obligación solidaria, concernía solamente a alguno o algunos de los deudores solidarios, serán estos responsables entre sí, según las partes o cuotas que le correspondan en la deuda, y los otros codeudores serán considerados como fiadores.**

*La parte o cuota del codeudor insolvente se reparte entre todos los otros a prorrata de las suyas, comprendidos aún aquellos a quienes el acreedor haya exonerado de la solidaridad.*

El legislador durante la discusión y aprobación del Estatuto del Consumidor, dentro de la estructura de la norma en el artículo 58 no prevé ninguna regla especial que excluya la intervención de otras partes, el demandado debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de enjuiciamiento, garantizando a la vez sus derechos a responder por las obligaciones adquiridas y limitadas a su responsabilidad civil.

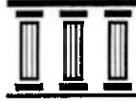
Y es que de hecho la posición de la Corte Suprema de Justicia ha sido clara en cuanto a que las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales tienen la competencia para resolver sobre el llamamiento en garantía dentro de los procesos a su cargo.

En efecto, la Corte<sup>1</sup> tuvo oportunidad de explicar que de conformidad con el artículo 24 del Código General del Proceso, *“las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”*. Así la Corte ha indicado que tal como lo haría un juez ordinario al decidir sobre la acción de protección al consumidor, la Superintendencia tiene la competencia para resolver todas las etapas procesales y asuntos propios de los procesos que tiene a su cargo, entre ellos sobre el llamamiento en garantía.

Sin embargo, la Superintendencia de Industria y Comercio ha insistido en no tener dicha competencia y por esa vía ha terminado por restar garantías a los consumidores en la medida en que condena en el ejercicio de funciones judiciales a las agencias de viajes para el cumplimiento de prestaciones asociadas con el contrato de transporte del que ni siquiera son parte, e impide de esa manera a los consumidores obtener dentro del mismo proceso que tales pretensiones sean

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.. STC6760-2019 (Caso AUTOPACÍFICO). Se ordenó a la Superintendencia de Industria admitir un llamamiento en garantía en el marco de un proceso de acción de protección al consumidor



satisfechas por las aerolíneas quienes están autorizadas legalmente para prestar el servicio público de transporte aéreo de personas y tienen el deber de satisfacerlas.

De hecho, en sentencia del pasado 25 de octubre de 2022 la Corte reiteró su posición al respecto y recordó que la renuencia a resolver sobre el llamamiento en garantía implica una abierta incongruencia, al dejar de resolver sobre aspectos nucleares del litigio.

El procedimiento consagrado en la Ley 1480 de 2011 – Estatuto del Consumidor, en su artículo 58, ordena que los procesos que versen sobre violación a los derechos de los consumidores establecidos en normas generales o especiales se tramitarán por el procedimiento verbal sumario, con observancia de unas reglas especiales, que se describen en varios 11 numerales, reglas especiales con términos diferenciados que permiten garantizar los derechos de los consumidores, es por esto que indica que el llamamiento en garantía deberá realizarse con observancia de estas normas, modificando a su vez, de manera expresa, el Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012, en su artículo 64.

## 2.1 Fundamentos doctrinales.

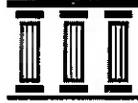
En la doctrina se ha reconocido que la labor entre un consumidor y las agencias de viajes está caracterizada por una actividad de intermediación, en la que la agencia de viajes no presta directamente los servicios como transporte, hospedaje, sino que su labor se concentra en la comercialización, asesoría o consejería al consumidor:

*“Si se enfoca desde tal perspectiva la vinculación contractual de los consumidores con las agencias de viajes, se aprecian fácilmente dos elementos que integran la idea de intermediación propuesta. En primer lugar, es claro que el consumidor contrata con una agencia de viajes con la finalidad de obtener su asesoría o consejo con relación al viaje que pretende realizar, que constituye su interés último”<sup>2</sup>.*

En este sentido, la relación de consumo entre la agencia de viajes y el consumidor está caracterizada por esa labor de intermediación, en la que la agencia de viajes no tiene el control directo sobre la forma en que se ejecutan las obligaciones, sino

---

<sup>2</sup> Brantt M., Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio del artículo 43 de la Ley 19.496.



que brinda información y sugerencias al consumidor para que este tome la decisión de adquisición de los servicios:

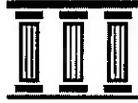
*Tal asesoría suele comprender diversos aspectos, según el caso, desde la definición del destino, del que muchas personas requieren información y sugerencias para tomar la decisión; del medio de transporte a emplear (líneas aéreas, autobuses, o trenes, según corresponda); de los itinerarios posibles, si se trata de trayectos más o menos prolongados; de las características del alojamiento; así como acerca de la contratación de una infinidad de actividades de recreación susceptibles de realizarse en el destino escogido y que la agencia normalmente ofrece a sus clientes. Toda esta tarea la agencia la realiza por cuenta propia, con independencia de quien sea el prestador efectivo del servicio. El consumidor no se relaciona de manera inicial directamente con el prestador efectivo del servicio, sino que lo hace con la agencia de viajes, la que con su intervención favorecerá la contratación con uno o más prestadores determinados, según la elección que aquel realice<sup>3</sup>.*

Como se indica en la doctrina, la labor de las agencias de viajes se concentra en ofrecer y aconsejar al consumidor distintas alternativas turísticas, para que este último se vincule con uno o más prestadores y de este modo la agencia de viajes se encarga de comercializar los servicios conforme a sus necesidades y capacidades:

*Lo anterior permite advertir el segundo elemento que configura la noción de intermediario y que también se encuentra presente en las agencias de viajes. En efecto, su labor está destinada a favorecer o promover la contratación entre dos partes. La agencia, junto con ofrecer y aconsejar al consumidor de las diversas alternativas existentes para la realización de su viaje, induce que este se vincule finalmente con uno o más prestadores efectivos de cada servicio contratado. Una agencia de viajes tiene, por consiguiente, como actividad propia la intermediación, en ejercicio de ello realiza acciones encaminadas a relacionar a partes que pretenden contratar: ofrece y promociona ciertos servicios que serán*

---

<sup>3</sup> Brantt M., Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio del artículo 43 de la Ley 19.496.



*ejecutados por terceros, sugiere y aconseja su contratación a los interesados, y favorece de esa forma el encuentro de unos y otros<sup>4</sup>.*

## II. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA.

### 2.1. Naturaleza de la relación de consumo de intermediación en la prestación de servicios.

El legislador y el regulador colombiano han reconocido las particularidades que existen en las relaciones de consumo en las que participan las agencias de viaje. En distinta normativa se reconoce que las agencias de viajes actúan como intermediarios entre los usuarios y los proveedores de los servicios. Es así como el artículo 84 de la Ley 300 de 1996 reconoce a las agencias de viaje como empresas comerciales, que se dedican *“profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios”*.

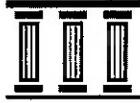
En el mismo sentido, el artículo 3 del Decreto 2438 de 2010 establece que la agencia de viajes *“no asume responsabilidad alguna frente al usuario por el servicio de transporte aéreo, salvo que se trate de vuelos fletados y de acuerdo con lo especificado en el contrato de transporte”*. A renglón seguido esta norma establece que *“la prestación de tal servicio se rige por las normas legales aplicables al servicio de transporte aéreo”*.

De esta manera, el presente proyecto de ley reconoce una realidad jurídica y social, las agencias de viaje, en el caso concreto de los servicios de transporte aéreo de personas no son prestadoras directas de los servicios que las aerolíneas ofrecen a los distintos usuarios. Las agencias de viajes no tienen control sobre las condiciones en que los servicios se prestan al momento de su ejecución y menos aún sobre la forma en que los transportadores aéreos deciden cumplir sus obligaciones y las modificaciones sobre las condiciones contractuales que estos hacen una vez ha sido adquirido el servicio.

En este sentido, se plantea una regulación en la que se refuerza la obligación del transportador aéreo en el cumplimiento de las prestaciones derivadas del contrato

---

<sup>4</sup> Brantt M., Mejías, C. El proveedor intermediario de servicios y su responsabilidad. Un estudio del artículo 43 de la Ley 19.496.



de transporte de personas. De la misma manera, mantiene en las agencias de viaje el deber de información propio de la relación de consumo y de colaborar al usuario en el trámite de la reclamación que este realice ante el transportador aéreo.

## **2.2. Regulación con sujeción al principio de solidaridad consagrado en el Estatuto del Consumidor.**

En este sentido, se pretende superar la ineficiencia que implica que los intermediarios en la venta de tiquetes de transporte aéreo de personas se hagan responsables de las obligaciones de dicho contrato, cuyo único prestador son aerolíneas habilitadas para ello. El articulado, en todo caso apunta a que las agencias no se desprendan del todo de la gestión de la controversia, imponiéndoles la carga de dar curso ante las aerolíneas de las reclamaciones que reciban, pero dejando en claro que la responsabilidad sobre el eventual incumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato de transporte es exclusivamente del transportador.

Así, el proyecto reconoce una circunstancia que hasta hoy no ha sido regulada por la ley en forma específica. Lo anterior, pues en los casos en los que se perfecciona la compra de un tiquete aéreo con la intermediación de una agencia de viajes, para el consumidor es absolutamente transparente que unas son las prestaciones surgidas de la intermediación de la agencia y otras las del contrato de transporte exigibles al transportador. Se trata en realidad de dos relaciones contractuales diferenciables con partes y prestaciones diferentes

Las interpretaciones según las cuales los intermediarios, en este caso, las agencias de viajes deben responder por las obligaciones surgidas del contrato de transporte, generan una gran ineficiencia en la gestión de las controversias surgidas de este tipo de transacciones. Ello impone costos de transacción a los consumidores y a las agencias, por la gestión de pretensiones y reclamaciones que son del exclusivo cargo de los transportadores -aerolíneas.

En consecuencia, con la finalidad de dar un equilibrio justo en las relaciones de consumo y contractuales que se pretenden regular con el presente proyecto de ley, en cuanto a los servicios de intermediación en esas relaciones de consumo particulares, otorgando una claridad inequívoca que le permita a los operadores de justicia emitir fallos con cargas equilibradas, sobre la responsabilidad de las agencias de viajes y promover que las aerolíneas se hagan responsables por el eventual incumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte con los

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



pasajeros, sin que puedan eludir o diluir su responsabilidad en terceros que no son parte de la relación contractual y no tienen financieramente ni operativamente la posibilidad de dar solución a estas controversias. Se pretende de hecho evitar un desgaste innecesario para los consumidores avocados a reclamar ante la agencia aquello que solo puede resolver la aerolínea.

A falta de una disposición como esta, en la práctica las agencias de viajes terminan respaldando las obligaciones incumplidas de las aerolíneas, incluso en escenarios extremos de quiebra de las mismas, cuando no tienen control ni dominio alguno sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato de transporte y ni siquiera tienen en sus arcas los dineros que pagan los consumidores por los tiquetes.

### **2.3 Llamamiento en Garantía.**

De otra parte, el proyecto de ley busca dotar de mayor eficacia el ejercicio de función jurisdiccional por parte de autoridades administrativas en el trámite de las acciones de protección al consumidor. Esto mediante la aceptación de la figura del llamamiento en garantía en el ejercicio de estas funciones. Que los prestadores de los servicios sean vinculados al ejercicio de la acción de protección al consumidor en las relaciones de consumo en las que intervienen las agencias de viajes, permite reforzar la protección del consumidor al vincular a cada uno de los agentes que han participado en la prestación y comercialización de los servicios. En este sentido, no solo se reforzaría la protección del consumidor en cuanto a los sujetos que estarían llamados a responder, sino que permitiría conocer de manera clara las causas que originaron las fallas en la prestación de los servicios en la relación de consumo.

Así, a fin de asegurar que las aerolíneas puedan comparecer al proceso judicial que se llegara a iniciar en contra la agencia de viajes por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de transporte, se propone incluir una norma para que la autoridad judicial, incluso tratándose de autoridades administrativas en ejercicio de competencias judiciales- pueda sin lugar a más discusiones dentro del mismo trámite de protección al consumidor decidir sobre la pretensión que formule la agencia cuando llame en garantía a la aerolínea si se trata del incumplimiento de obligaciones del contrato de transporte.

Hoy esta circunstancia no es posible en la medida en que la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad judicial insiste en no tener competencia para resolverla, a falta de una asignación legal expresa que le permita conocer y resolver sobre el particular.



## 2.4. Estadísticas sobre demandas ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Para el periodo entre el 2018 y el 2023 el número de los procesos judiciales en los que se han demandado en el mismo trámite a los prestadores de servicios de transporte (aerolíneas) y las agencias de viajes por incumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor en relación con la prestación del servicio aéreo es según la Superintendencia de Industria y Comercio es la siguiente:

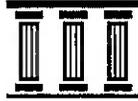
Estado	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
ACTIVO	0	0	0	1	98	68	167
TERMINADO	19	19	76	203	76	15	408
Total general	19	19	76	204	174	83	575

Adicionalmente, las condenas de manera conjunta que se han realizado a los prestadores del servicio de transporte aéreo (aerolíneas) y a las agencias de viajes por incumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor.

Decisión	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Condenando a las partes	8	5	11	38	4	66

Es de aclarar que, con la quiebra económica de las aerolíneas Viva Air y Ultra Air estas cifras pueden aumentar ostensiblemente, por cuanto, actualmente se responsabiliza a las agencias de viajes por el incumplimiento de las aerolíneas de las aerolíneas en la ejecución de los contratos de transporte aéreo de personas.

A su vez, la Superintendencia de Transporte explica que el número de quejas que se han realizado contra las agencias de viajes determinando las variables para la clasificación de las PQRD, de acuerdo a las necesidades identificadas en el sector, así como la clasificación de motivos propuesta por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo – IATA (por sus siglas en inglés), son las siguientes:



<b>Top Motivos - Agencia de Viajes</b>	<b>PQRD</b>	<b>Porcentaje</b>
1. Reembolso	1.785	3,40%
2. Cancelación de vuelo	469	0,89%
3. Cambios en la reserva por el usuario	221	0,42%
4. Expedición del Tiquete	218	0,41%
5. Demora de vuelo	202	0,38%
6. Cambios en la reserva por la aerolínea	55	0,10%
7. Negación de Embarque	53	0,10%
8. Cobro de equipaje	43	0,08%
9. Presentación del pasajero	43	0,08%
10. Publicidad e información engañosa	33	0,06%
<b>Total</b>	<b>3.122</b>	<b>5,94%</b>

Esta clasificación, como ya se anotó, corresponde a una caracterización preliminar de las manifestaciones o declaraciones que hacen los usuarios, que permite catalogar las conductas presuntamente vulneratorias, sin que se

Esa clasificación corresponde a una caracterización preliminar de las manifestaciones o declaraciones que hacen los usuarios, que cataloga las conductas presuntamente vulneratorias, sin que se adelante o juzgue la misma previo al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio. Se hace necesario aclarar que la Superintendencia de Transporte no ha sancionado en solidaridad o de manera conjunta a las agencias de viajes y las aerolíneas, solo han sido sancionadas por cargos imputables a su responsabilidad, esto es, por ejemplo, por publicidad engañosa, no suministrar la información completa requerida por la delegatura, o por violación a los términos y condiciones de promoción en el comercio electrónico. Sin embargo, cataloga a las agencias de viajes como proveedores en desarrollo del numeral 11, del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 y en virtud de esa relación, de solidaridad se sustenta la vinculación eventual de las agencias en indagaciones ante el incumplimiento de normas de protección al usuario de servicios de transporte aéreo de personas.

## II. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL.

Este proyecto de ley no ordena gasto público, no tiene afectación y no tiene injerencia presupuestal alguna, en el entendido que, pretende regular una relación de consumo especial de intermediación, frente a algunos consumidores y la habilitación del llamamiento en garantía, en materia de facultades jurisdiccionales especiales, y de esta manera no tiene un impacto fiscal.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones". que en su artículo 7 dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

### III. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, "*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*", que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, la propuesta versa sobre una relación de consumo especial de intermediación, frente a algunos consumidores y la habilitación del llamamiento en garantía de manera general, en materia de facultades jurisdiccionales especiales, situaciones que no beneficiarían a ningún congresista de forma particular, actual y directa, a menos que la órbita de sus negocios o la de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, estén directamente relacionadas con las facultades de intermediación de agencias de viajes.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

*imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Por las razones expuestas, sometemos a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa congresional.

De los honorables congresistas,

 PIEDAD CORREAL RUBIANO. Representante a la Cámara por el Quindío.	 CARLOS FERYE
---	--

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 N° 8 - 68 – Oficinas 225B y 227B  
Teléfono: Tel (57+1) 4325100 (57+1) Extensiones: 4206 - 4207  
Email: [piedad.correal@camara.gov.co](mailto:piedad.correal@camara.gov.co)



Piedad **CORREAL** Rubiano  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

<p><i>[Handwritten signature]</i> Inocencio Palacios M</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i></p>
<p><i>[Handwritten signature]</i> HUGO ARCHICA CASANARE</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> Germán Rizo</p>
<p><i>[Handwritten signature]</i> Alvaro Rueda</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> Humberto Valderrama</p>
<p><i>[Handwritten signature]</i> Jairo Cortés Ochoa Repres. Liberal</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> DEINARDO</p>
<p><i>[Handwritten signature]</i></p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> César</p>
<p><i>[Handwritten signature]</i> Andrés Jiménez</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> Juan Manuel Cardenas</p>
<p><i>[Handwritten signature]</i> Juan David Peñuela C.</p>	<p><i>[Handwritten signature]</i> Sandra San Juan Eduardo Jay Parra</p>

Proyecto del "Por la cual se regulan los servicios de intermediación en relaciones de consumo especiales, se modifica el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones" **AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

CONGRESO GENERAL DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 086 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: A.R. Piedra  
Comcal

SECRETARIO GENERAL

*[Handwritten signature and scribbles]*