



DDM

Bogotá D.C, 5 de septiembre de 2023

Doctora

Piedad Correal Rubiano

Representante a la Cámara

Congreso de la República

Cra. 7 # 10 - 00

Bogotá D.C

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley 086 de 2023 Cámara, "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 [CONSUMO DE INTERMEDIACION]".

Honorable Representante:

Hemos conocido el Proyecto de Ley 086 de 2023 Cámara "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 [CONSUMO DE INTERMEDIACION]". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos exponer nuestras consideraciones en los términos de nuestra competencia:

1. En cuanto a la necesidad de generar un desarrollo legal en materia de relaciones de consumo, garantías sustanciales y procesales de los consumidores y de los proveedores, y obtener un acceso efectivo a la justicia económica, consideramos que no es necesario una modificación normativa en esta materia, pues creemos que en nuestro ordenamiento jurídico ya se cuenta con una serie de herramientas útiles para proteger a los partícipes de la relación de consumo, es decir, teniendo en cuenta que conforme lo determina el artículo 78 de nuestra Constitución Política, las relaciones de consumo son derechos constitucionales, cuentan con todos los privilegios y amparos que corresponden a los derechos de mayor rango jerárquico dentro de un ordenamiento jurídico.
2. El Derecho del Consumidor, como se encuentra concebido actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, intenta proteger al consumidor, disminuyendo su vulnerabilidad cognitiva, su posición de indefensión, equilibrando la asimetría de las fuerzas que existe con respecto a los partícipes del mercado, facilitando sus reclamos.

En el anterior sentido, queremos resaltar el régimen de responsabilidad objetiva, de arraigo constitucional, como una de las herramientas jurídicas en donde el Legislador ha considerado que en ciertos ámbitos, precisamente como en el del Derecho del Consumidor, es necesario un régimen de **responsabilidad especial**, no fundada en la culpa del productor o el proveedor, sino en el mero hecho objetivo de haberse puesto en

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



circulación un producto o servicio defectuoso, para facilitar el acceso a la justicia económica de los consumidores.

En este sentido la jurisprudencia de nuestra H. Corte Constitucional en **Sentencia C-1141 de 2000. M.P.** Eduardo Cifuentes Muñoz, ha precisado que la Constitución Política de 1991, ha querido instaurar un régimen de protección en favor del consumidor y usuario de bienes y servicios que circulan en el mercado. Esto, con el fin de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con la cual consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de la producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales.

3. Por otro lado, se considera que junto que el régimen de responsabilidad objetiva y solidaria que se ha desarrollado constitucionalmente en pro del consumidor, no implica que se haya dejado desprovisto de acciones legales al sujeto que haya sido condenado a pagar al consumidor solidariamente, pero que no haya actuado con culpa, dolo o negligencia.

Nos referimos a la existencia de otra herramienta con que ya cuenta nuestro ordenamiento jurídico, y es la Acción de Repetición, la cual garantiza seguridad jurídica a los agentes económicos, pues otorga plenas garantías a los agentes que hacen parte de la relación de consumo, pues el consumidor una vez obtuvo la devolución por lo pagado una vez demandó en solidaridad a cualquiera de la cadena de proveedores/distribuidores/prestadores de bienes y servicios, en virtud de la Acción de Repetición, quien fue inicialmente obligado a pagar podrá contrademandar ante la jurisdicción civil ordinaria a quien realmente incurrió en culpa y evitar así que el verdadero responsable se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones.

La figura de la Acción de Repetición se encuentra consagrada en el artículo 20 de nuestro estatuto de protección al consumidor, en donde los miembros de la cadena solidaria pueden reclamarse entre ellos en proceso independiente, justamente posibilidad que equipara el acceso efectivo a la administración de justicia.

Creemos que el legislador previamente consideró que para evitar que mediante la figura del llamamiento en garantía se diluya la solidaridad, y se afecte fuertemente al consumidor, se determinó de manera expresa que mediante proceso independiente frente a la jurisdicción ordinaria se resuelva la Acción de Repetición, y de esta forma el consumidor no tenga que esperar a quien se condena en primera instancia para obtener justicia a su favor, pues de no ser así, el consumidor no obtendría ni aseguraría para este la devolución de lo que ha pagado de buena fe por la obtención de un bien o un servicio.

En efecto, como se menciona, La Ley 1480 de 2011, establece un marco legal sólido para la protección de los consumidores en Colombia. En virtud de esta Ley, los consumidores tienen el derecho de reclamar ante el productor o el proveedor de bienes y servicios, indistintamente, en casos de problemas o disputas relacionadas con la adquisición de

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



productos o servicios. Esto se basa en la responsabilidad solidaria que es aplicable en materia de protección al consumidor.

Para el caso particular que nos aqueja, respecto a la iniciativa que busca establecer un régimen especial para las agencias de viaje en Colombia a través de la figura de la relación de consumo de intermediación en la comercialización de servicios de transporte aéreo de personas. Si bien reconocemos que el objetivo de esta iniciativa es brindar una adicional protección a los usuarios, creemos que, en su forma actual, podría tener efectos negativos en lo que respecta a la protección efectiva de los turistas.

La iniciativa propone eliminar la responsabilidad solidaria que tienen las agencias de viaje. No obstante, esta modificación debilitaría la protección actual de los consumidores, ya que en la actualidad pueden reclamar tanto a la agencia de viaje como a la aerolínea, según su elección y conveniencia.

Por otro lado, la intermediación que realizan las agencias de viajes en la prestación de un servicio turístico, tal y como se desprende del artículo 2.2.4.3.1.3 del Decreto 1074 de 2015, incluye a las agencias como aquellas 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. Es así como, la intermediación que realizan las agencias de viajes en la prestación de un servicio turístico es una función fundamental en la industria del turismo, y se refiere al papel desempeñado entre el turista, y los proveedores de servicios turísticos, como aerolíneas, hoteles, compañías de cruceros, compañías de alquiler de autos y otros, y los viajeros o consumidores que buscan organizar sus viajes y experiencias turísticas.

Este concepto implica varios aspectos clave dentro de los cuales se encuentra el actuar como facilitadores que ayudan a los viajeros a planificar, organizar y reservar sus viajes. Esto incluye la compra de boletos de avión, reservas de alojamiento, arreglos de transporte terrestre, actividades turísticas y otros servicios relacionados con el viaje.

En ese contexto, la agencia de viajes es la encargada de establecer una relación directa con el comprador en aspectos como la venta del tiquete y la información de aspectos claves del viaje, por lo cual es natural que el usuario acuda a ella cuando encuentra dificultades en la prestación del servicio en sus diversas etapas. Eliminar la responsabilidad solidaria de las agencias de viaje perjudicaría a los consumidores al limitar sus opciones para presentar reclamaciones. Si bien es cierto, las agencias de viaje desempeñan un papel importante al proporcionar información, estas cobran comisiones y tarifas administrativas por sus servicios, lo que refuerza su responsabilidad en la protección de los derechos del consumidor.

Por otro lado, las empresas de transporte son consideradas prestadores del servicio de transporte aéreo, lo que significa que están legalmente autorizadas y reguladas para operar vuelos comerciales y transportar personas o bienes por vía aérea. Las empresas de transporte aéreo tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de los vuelos, cumplir con las regulaciones de aviación civil, mantener sus aeronaves en condiciones adecuadas, proporcionar servicios a bordo a los pasajeros, gestionar la logística de carga y descarga, y

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



cumplir con otros aspectos relacionados con la operación de vuelos. Las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC (Reglamento Aeronáutico Colombiano).

Esta distinción legal es fundamental para definir sus roles y responsabilidades en las relaciones de consumo, por lo cual, el marco legal debe ser coherente con la protección del usuario. Es así como, si bien se reconoce la diferencia en la naturaleza de los prestadores de servicios turísticos y las empresas de transporte aéreo, es esencial garantizar que los usuarios tengan la posibilidad de reclamar ante cualquier eslabón de la cadena de prestación de servicios cuando se sientan afectados.

Así las cosas, consideramos que con las disposiciones normativas con que contamos en nuestro ordenamiento positivo y el excepcional régimen de competencias judiciales, no se requiere de la creación de normatividad adicional, pues los derechos de los agentes económicos se encuentran definidos y celosamente resguardados por nuestra constitución Política y por nuestro estatuto de protección al consumidor y normas concordantes.

Cordialmente,

JULIAN ALBERTO TRUJILLO MARIN
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA
OFICINA ASESORA JURÍDICA

4Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN
Aprobó: JULIAN ALBERTO TRUJILLO MARIN

Proyectó: Monica Leonel
Aprobó: Julián Trujillo

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21