



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

Bogotá D.C, Julio de 2015

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

**Senado de la República**

Ciudad

Respetado Secretario Eljach Pacheco:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar proyecto de ley , “Por medio del cual se elimina el parágrafo 2 del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, Ley general de turismo” junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2015

“Por medio del cual se elimina el parágrafo 2 del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, Ley general de turismo”.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Elimínese el parágrafo 2 del artículo 25 de la ley 1558 de 2012, ley general de turismo.

**Artículo 2°.** *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



Oficina H.S. Armando Benedetti

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### OBJETO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto establecer una protección definida para los usuarios de aerolíneas,

Le pedimos a los usuarios que nos enviaran sus quejas a un correo electrónico y, hasta el viernes pasado, recibimos 1020 correos que clasificamos en 4 categorías: Cancelación de vuelos, retrasos de vuelos, sobreventa (overbooking) y daños en el equipaje. La mayoría estas fueron en retrasos de vuelos y cancelación, pero de los 4 eventos hubo comunicaciones.

El diagnóstico que encontramos es que la protección al usuario es casi nula porque las multas o penalidades que impone la Aeronáutica Civil son irrisorias y, en 5 años, sólo ha impuesto 5 mil millones de pesos en multas (hoy en Colombia operan 16 aerolíneas).

Estas multas y valores recaudados son nada en comparación a las impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio que, en sólo el primer semestre de 2014, ascendieron a \$2.867.819.000 de pesos en sanciones por irrespeto al consumidor en diferentes sectores de la economía. Estas cifras las tenemos para hacernos una idea de la falencia que existe en la protección de los pasajeros.

Sumando a esto, la Aeronáutica Civil es la que tiene la facultad de vigilar a las aerolíneas, concluyendo que es juez y parte porque es quien debe regular la operación aeronáutica, además de sancionarlas.

En términos generales encontramos que no hay normas sólidas que protejan a los usuarios de aerolíneas y, lo peor, no hay quien vigile esas normas mal hechas o si se están cumpliendo o no porque, en la práctica, los derechos de los usuarios de aerolíneas son casi nulos.

El objetivo del proyecto de ley es buscar que los derechos de los usuarios se respeten, buscaremos quién los vigile porque, con la reglamentación que hay ahora, las aerolíneas pueden hacer lo que les plazca, pueden abusar de los usuarios, maltratarlos y hasta pueden ser engañados. Les pasa de todo a los usuarios, según nuestro ordenamiento jurídico.

### ANTECEDENTES

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

El 13 de marzo de 2008 fue radicado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el proyecto de ley 260 que buscaba “establecer los derechos de los usuarios del transporte aéreo”. Fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2009.

Este proyecto, presentado por los entonces Representantes a la Cámara Simón Gaviria y David Luna y el entonces Senador Juan Carlos Vélez, buscaba delimitar los derechos mínimos del usuario del transporte aéreo, obligar a la Aeronáutica Civil la implementación de la guía del pasajero informando sus derechos y sistema de atención al cliente, pero la protección de los usuarios, la recepción de quejas y solución de problemas se los atribuían a la Aeronáutica Civil, quien actúa como juez y parte de las aerolíneas, tal y como lo veremos más adelante.

Ante las múltiples quejas que se han registrado en redes sociales y medios de comunicación sobre los constantes abusos de las aerolíneas con los pasajeros, el Senador Armando Benedetti citó a debate de control político a la Ministra de Transporte, Director de la Aeronáutica Civil, Superintendente de industria y Comercio y Superintendente de Puertos y Transportes para que respondieran qué medidas han tomado frente a estos casos.

En el proceso de construcción del debate se evidenciaron varias anomalías como, por ejemplo, las multas o penalidades son mínimas si se comparan con el daño causado por el tiempo de retraso o las cancelaciones de los vuelos o desconocen a cuál entidad a la que tiene que recurrir para hacer sus reclamaciones. Actualmente existen la Aeronáutica Civil, entidad que regula el transporte aéreo pero hace las veces de juez y parte; la Superintendencia de Industria y Comercio, quien vela por el cumplimiento del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011); y la Superintendencia de Puertos y Transportes que se encarga del mobiliario de los aeropuertos, más no de la protección de los usuarios como consumidores de un servicio público de transporte.

Según la ponencia sobre conflictos de la regulación de los derechos de los pasajeros en el transporte aéreo (2012), del Dr Manuel Guillermo Sarmiento, Director del centro de estudios de Derecho del Transporte y Director del curso de especialización Internacional en Derecho del transporte Universidad Externado de Colombia, “la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que la regulación es una forma de intervención del Estado en la economía, y tiene por objeto evitar que las leyes del libre mercado desdibujen los fines sociales del Estado de Derecho. (Sentencia C – 11162 de Sept.6/2.000)”.

Entendido lo anterior, Sarmiento (2012) señala que:

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

*(...) El ejercicio de la función de regulación de transporte aéreo en Colombia es una función administrativa otorgada por la ley esencialmente al Gobierno a través de la autoridad aeronáutica (Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil), en virtud de lo dispuesto en el Código de Comercio, Arts. 1.773 y 1.782 y las leyes 105 de 1.993, 336 de 1.996 y 1558 de 2.012.*

*Sin embargo en materia de regulación de los derechos de los pasajeros y la protección de los mismos, existen otras autoridades que igualmente por autorización de la ley ejercen funciones de regulación en el campo del transporte en general y del transporte aéreo en particular, como es el caso de la Superintendencias de Industria y Comercio y de Puertos y Transporte, generándose un conflicto de competencias que indudablemente crea un ambiente de inseguridad jurídica que repercute en una eficiente prestación del servicio.*

Al analizar el conflicto de competencias que existe entre las 3 entidades, Sarmiento (2012) señala que

*(...) “no es solo la autoridad aeronáutica quien tiene la competencia exclusiva para regular y definir el contenido y el alcance de la protección del pasajero en el transporte aéreo, aplicando exclusivamente la legislación aeronáutica, sino que en forma supletoria, le corresponde también a la Superintendencia de Industria y Comercio, regular esta protección respecto de la etapa de formación del contrato de transporte aéreo, ejerciendo igualmente las facultades jurisdiccionales que expresamente le otorga la Ley 1480 de 2.011”.*

## **CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

La Aeronáutica Civil es la única autoridad aeronáutica en el territorio nacional. Expide los reglamentos aeronáuticos, definidos por la Corte Constitucional como regulaciones particulares y concretas del transporte aéreo colombiano. Se trata de actos administrativos que determinan las obligaciones específicas de cada uno de los sujetos involucrados en la prestación del servicio y uso de ese espacio público (sentencia T-987 de 2012). La regulación se define como una forma de intervención del Estado en la economía, para evitar que las leyes de libre mercado desdibujen los fines sociales del Estado (C-1162 de 2000), Sarmiento (2012)

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

Informó el Ministerio de Transporte que la Aerocivil actúa no solo como ente regulador del servicio de transporte aéreo, sino como proveedor del servicio y dueño de casi la totalidad de la infraestructura aeronáutica a nivel nacional, obligada a garantizar la calidad en la prestación y seguridad de la aviación civil. (ver página 18 respuesta de aerocivil).

Entre tanto, el parágrafo 2 del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, prevé:

*“Las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación del servicio de transporte aéreo, serán resueltas por la entidad aeronáutica como única Entidad competente del sector. Se excluye a esta industria de la competencia determinada en la Ley 1480 de 2011.”*

Aún cuando la anterior disposición excluye la competencia dispuesta en el Estatuto del Consumidor, no obstante ello los pasajeros, como consumidores de un servicio que son, tienen derecho a recibir productos de calidad y seguros, a contar con la protección necesaria frente a la publicidad engañosa, a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, precisa e idónea respecto a los bienes y servicios ofrecidos en el mercado y el derecho a obtener protección contractual en relación con las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión (fuente: SIC).

La parte tercera del RAC contiene los derechos de los pasajeros. La séptima, el régimen sancionatorio.

El papel de la Superintendencia de Puertos y Transportes se limita a la denominada vigilancia subjetiva, referida al funcionamiento administrativo, financiero y contable de las compañías aéreas.

Ante las faltas que involucran a los pasajeros, existen las siguientes previsiones relevantes:

<b>EVENTO</b>	<b>COMPENSACIÓN</b>	<b>MULTA</b>
No inicio o retraso por fuerza mayor o problemas metereológicos	Devolución del valor del ticket aéreo -exoneración-	
Demoras por causas diferentes	- Hasta 2 horas, no hay derecho a nada. - Entre 2 y 4 horas, refrigerio más llamada telefónica de	15 s.m.l.m.v.

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

**Oficina H.S. Armando Benedetti**

	<p>3 minutos al lugar de destino o al de origen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 4 y 6 horas, alimentos según la hora</li> <li>- Superior a 6 horas, alimentos, 25% del valor del tiquete, hospedaje y alimentación (estos 2 últimos si se está fuera del domicilio)</li> </ul>	
Cancelación por causas diferentes	<p>Opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Devolución valor tiquete</li> <li>- Hospedaje y transporte, siempre que esté fuera de su domicilio. En caso de demora se aplican las reglas anunciadas arriba</li> </ul>	20 s.m.l.m.v.
Interrupción	<p>Dos opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reembolso de la parte proporcional del precio correspondiente al trayecto no cubierto.</li> <li>- Compensación como si fuera demora</li> </ul>	Sin multa
<b>Sobreventas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viaje al destino final en el siguiente vuelo disponible de la propia aerolínea, en la misma fecha y ruta.</li> <li>- Cuando no tenga vuelo, deberá</li> </ul>	10 s.m.l.m.v.

**Oficina H.S. Armando Benedetti**

	<p>gestionar el embarque en otra aerolínea con la mayor brevedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando no viaje, 25% del valor del trayecto.</li> </ul>	
<p><b>Anticipación</b> superior a 1 hora sin aviso o habiendo avisado el pasajero no pueda desplazarse en el nuevo horario</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar el viaje al destino final en el siguiente vuelo <b>que le resulte conveniente a la aerolínea</b></li> </ul>	Sin multa
<p><b>Demás casos</b></p>	Devolución del valor del tiquete	

Una información que en el RAC se cataloga como reservada, pero que tiene que ver directamente con los intereses de los usuarios, es la contenida en el numeral 3.10.2.13.3, que a la letra dispone:

*“Exoneración: cuando haya habido compensación al pasajero conforme a lo previsto en los numerales anteriores, **no habrá lugar a sanción para la aerolínea por parte de la U.A.E.A.C.**”*

*Del mismo modo, cuando el pasajero no acepte ninguna de las anteriores opciones de compensación, **podrá exigir el reembolso total de la suma pagada o la proporcional al trayecto no cumplido, sin penalización alguna para él ni el transportador.**”*

Muy a pesar que conductas sean reiteradas y dieran lugar a sanciones, la existencia de compensaciones constituyen impedimentos para el curso de las mismas.

En cuanto a tarifas, desde 2012 existe libertad.

### **Funciones de inspección vigilancia y control**

Posibilidad de imposición de multas desde 3 hasta 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.





**Oficina H.S. Armando Benedetti**

Por ejemplo, el numeral 7.1.7.1.11. del RAC establece que se impondrá multa de 200 s.m.l.m.v. para:

*“La empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público regular, que muestre deficiente calidad en la prestación del servicio, al registrar durante dos o más meses consecutivos, niveles de incumplimiento, imputables a ella, superiores al quince por ciento (15%) si se trata de empresas operadoras de transporte troncal o de transporte internacional; o superiores al veinte por ciento (20%) si se trata de empresas operadoras de transporte secundario”*

¿Se han aplicado? Es necesario que el Estado intervenga para garantizar el cumplimiento del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, manteniendo el equilibrio entre los derechos sociales y los individuales. No se pierda de vista que el transporte se ha definido como un servicio público, inherente a la finalidad del estado social de derecho, amén del derecho fundamental a la libre circulación dentro del territorio nacional (C-403 de 1998).

Mayor número de quejas entre el 1 de enero y el 19 de noviembre: demora de vuelos (1746), cancelaciones (1589), otras (1542), deficiencia en el servicio (1399), mal manejo equipaje (821). En total: **7926**.

El procedimiento de investigación se rige por, entre otros principios, el de favorabilidad (¡!) ante la formación y ejecución de un contrato cuya naturaleza es la de ser de adhesión, en vista de la posición dominante que detentan las aerolíneas frente a los potenciales pasajeros.

Entre enero y septiembre de 2014 se presentaron las siguientes quejas:

Por demoras de vuelo: 1020  
Cancelaciones de vuelo: 811  
Equipaje: 325  
Sobreventa: 150  
Reservas: 103  
Otras: 1611

**Total: 4020**

Sin embargo, el Ministerio de Transporte asegura que la situación actual de los pasajeros en Colombia es óptima.

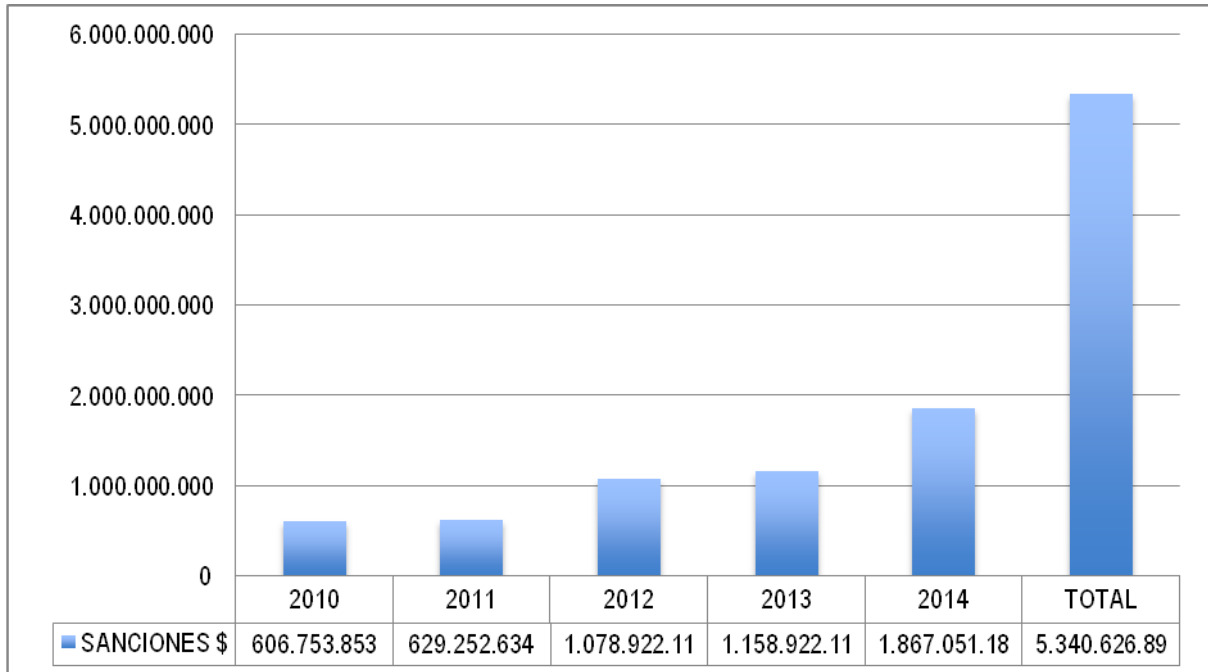
Las anteriores cifras se deben armonizar con la realidad. En 2012 Colombia fue el país latinoamericano con más crecimiento de tráfico interno, al ocupar el tercer lugar en movilización de pasajeros, el 19º más grande en el mundo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Oficina H.S. Armando Benedetti

## OFICINA DE TRANSPORTE AÉREO SANCIONES 2010-2014



TOTAL DE QUEJAS: 5.639

Importa distinguir entre la función de regulación, consistente en la formulación de políticas en materia de protección de los viajeros y, la competencia para conocer y tramitar quejas a efectos de la imposición de eventuales sanciones.

Armonizando las quejas, la pregunta que queda en el ambiente es: ¿qué se ha hecho en materia de funciones de inspección, vigilancia y control para la protección del usuario de transporte aéreo? ¿cuáles infracciones se han sancionado, por qué valor y a quiénes?

Un sector de la economía sancionado por 5300 millones de pesos durante los últimos cinco años, ¿toma escarmiento frente a la vulneración de los derechos de lo usuarios? Ilustra que en 2013 Avianca obtuvo ganancias netas por valor de 249 millones de dólares, esto es 470 mil millones de pesos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

O jamás hay nada que sancionar, o no se ha hecho nada.

Entre tanto, ante la Superintendencia de Industria y Comercio, entre 2011 y 2014, se presentaron 1167 demandas por consumidores contra aerolíneas, siendo Avianca la aerolínea más demandada con el 62%, seguida por Lan y Aerorepública – Copa con 21% y 10%, respectivamente.

En los últimos dos años la SIC ha multado con \$144.760.000 a las aerolíneas vencidas en juicio.

### **Deber de difusión:**

Las empresas deberán disponer de un Sistema de Atención al Usuario, con módulos en cada aeropuerto donde opere, a través del cual deberá recibir y atender, de manera inmediata y personal, las quejas, reclamos o sugerencias de los pasajeros, ofreciendo las soluciones inmediatas que sean pertinentes de acuerdo a las circunstancias, y en su defecto, deberá transferir inmediatamente el requerimiento correspondiente a la persona o dependencia que deba darle solución a la mayor brevedad posible.

Las disposiciones relativas a derechos y deberes de los usuarios y de los transportadores aéreos contenidas en este Reglamento, son de obligatorio cumplimiento por parte del personal de las empresas de aviación y de agencias de viaje a cargo de las ventas de pasajes, reservas y chequeo en mostradores (Counters), así como por parte de los tripulantes y del personal responsable de la atención al usuario, conforme a los numerales precedentes; en consecuencia, debe formar parte de programa entrenamiento que la empresa aérea imparte a dicho personal.

Para los vuelos nacionales, las aerolíneas, sus agentes e intermediarios, darán a conocer el texto de las presentes disposiciones a su personal y a sus usuarios, debiendo tener copia de las mismas en los puntos de atención, en los mostradores, en las centrales de reserva; así como también, a bordo de las aeronaves un ejemplar en el bolsillo de cada una de las sillas de pasajeros, o en su defecto incluir información suficiente sobre sus deberes y derechos en la revista de abordaje, si tuvieran tal publicación.

### **BIBLIOGRAFÍA**

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co



**Oficina H.S. Armando Benedetti**

- Ponencia sobre conflictos de la regulación de los derechos de los pasajeros en el transporte aéreo. Dr Manuel Guillermo Sarmiento, Director del centro de estudios de Derecho del Transporte y Director del curso de especialización Internacional en Derecho del transporte Universidad Externado. 2012
- 

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)