



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 810

Bogotá, D. C., jueves, 4 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 186 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 328.** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla, conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo, y a Ibagué como Distrito Especial, Cultural y Musical.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política en el siguiente párrafo, el cual quedará así:

**Artículo 356.**

(...)

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. La ciudad de Ibagué se organiza como Distrito Especial, Cultural y Musical. Sus regímenes político, fiscal y administrativo serán el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su publicación.

Handwritten signatures of the members of the Chamber of Representatives, including Ricardo Ferro Lozano, Angélica Medina Alzate, Angel María Cárdenas, Juan A. Yepes, Ana Paola Aguado, Hans Roldán, Jonathan Tamayo P, Edwin Blanco A, and Juan Espinosa.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Objeto

El objeto de esta iniciativa es propender por el desarrollo de la ciudad de Ibagué, mediante su transformación a Distrito Especial, Cultural y

Musical para que de esta manera se logre fortalecer su progreso a partir de la integración económica y social que permita la explotación de los recursos culturales y musicales en el plano de la economía naranja fomentando actividades, proyectos y políticas públicas de conservación, protección, desarrollo y fortalecimiento de la música y la cultura como factor de emprendimiento y desarrollo económico y social para beneficio de la población ibaguereña en particular y los colombianos en general.

Por lo señalado, a consideración del Congreso se presenta este acto legislativo con el fin de modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución Política para darle a la ciudad de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.

## **2. Contenido del proyecto**

El proyecto se compone de tres artículos. El primero modifica el artículo 328 de la Constitución Nacional de Colombia, otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.

El segundo modifica el artículo 356 de la Constitución Nacional de Colombia, estableciendo las bases del régimen especial de competencias y recursos para el Distrito Especial, Cultural y Musical de Ibagué.

Finalmente, el artículo tercero establece la entrada en vigor del acto legislativo.

## **3. Justificación**

### **3.1. Justificación normativa**

El proyecto de norma que se pone a consideración del órgano legislativo supone una modificación constitucional como se explica en el numeral que antecede.

Con el proyecto de acto legislativo buscamos reconocer en la Constitución Política que el municipio de Ibagué contiene elementos de ordenamiento territorial que incluyen factores sociales, históricos, económicos y territoriales que requieren que el municipio se eleve a distrito, como un medio de desarrollo que garantice la gestión, planificación, regulación, y transformación de la administración municipal.

Bajo esta necesidad, buscamos que la capital tolimese se agregue al listado de distritos reconocidos por la Carta política y la ley.

Son varias las reformas constitucionales que han reconocido la categoría de distritos a municipios que han contribuido a la economía del país y hoy no solo son fuente de producción y gestión para la nación, sino que evidencian los beneficios de la descentralización territorial. En el listado, se incluyen algunos distritos reconocidos como tal en la Constitución de 1991, otros incluidos mediante reformas constitucionales o mediante leyes tramitadas por el órgano legislativo.

### **3.1.1. Desarrollo constitucional de los distritos**

El Constituyente de 1991 mantuvo la categoría de distritos de: i) Bogotá como Distrito Especial, reconocida mediante Acto Legislativo 1 de 1945, ii) Cartagena de Indias reconocida mediante Acto Legislativo 1 de 1987 y, iii) Santa Martha otorgada mediante Acto Legislativo 1 de 1989.

Luego de la expedición de la Constitución de 1991, mediante reforma constitucional, el Congreso de la República reconoció a Barranquilla como Distrito Especial Industrial y Portuario, con el Acto Legislativo 1 de 1993; y a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, al expedir el Acto Legislativo 2 de 2017<sup>1</sup>.

### **3.1.2 La necesidad de profundizar en la descentralización administrativa**

Con la expedición de la Constitución de 1991 se buscó dotar a las regiones de un instrumento de traslado de competencias, desde el nivel central hacia el regional, que permitiera dinamizar los procesos administrativos y garantizara la consecución de los fines del Estado de cara a las necesidades de los habitantes de las diferentes regiones del país.

En este sentido, la descentralización territorial es reconocida como un proceso que contribuye a dinamizar las cargas del Estado, para fortalecer el desarrollo del país, otorgando a los territorios locales competencias y recursos que les permitan ejecutar políticas públicas de manera directa, las cuales se pueden desenvolver con mayor eficacia, por las entidades territoriales, dado el conocimiento especializado que tiene el nivel local de las necesidades de su población, en contraste con la ausencia de comprensión de la realidad de las comunidades que mantiene el nivel central y que difícilmente permite que los territorios comprendan y en consecuencia apliquen las regulaciones del nivel central.

Con el tiempo, y pese a las críticas que pueden sucederse de la ejecución de dineros públicos por parte de algunas entidades territoriales, las consecuencias de la descentralización han reportado beneficios como el mejoramiento de los servicios públicos, la calidad de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de sistema democrático, por

<sup>1</sup> El acto legislativo no solo reconocía a la ciudad de Buenaventura como distrito; también otorgó a Tumaco la calidad de Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico; a la ciudad de Popayán como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario; a la ciudad de Tunja como Distrito Histórico y Cultural; a Turbo como Distrito Especial, y a la ciudad de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo y Turístico; no obstante, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-332/17 declaró la inexecutable de estos reconocimientos al considerar que se desconoció el principio de *consecutividad* en tanto y en cuanto, la inclusión de estos territorios no fue debatida en el número de debates debidos.

mencionar solo algunos factores que apoyan la autonomía territorial.

En este punto, ha sostenido la Corte:

“(…) la determinación o señalamiento de las **categorías de las entidades territoriales es un aspecto que debe estar definido directamente en la Constitución, pues en ellas se “expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización política del Estado”**. Conforme con ello, el artículo 286 de la Carta Política consagra que son entidades territoriales “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, dejando abierta la posibilidad para que adquieran tal condición, también las regiones y provincias que se constituyan en los términos que la propia Constitución y la ley definan. La jurisprudencia constitucional ha destacado igualmente, que, en materia de organización territorial, la Carta Política de 1991 introdujo cambios esenciales, permitiendo que se pasara de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, que venía rigiendo bajo la vigencia de la Constitución centenaria de 1886, a un sistema de autonomía a favor de las entidades territoriales, sin perder de vista la unidad del Estado (C. P., artículos 1°, 287 y 288). En esa dirección, el artículo 287 de la Constitución prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, haciendo manifiesta tal autonomía en los derechos reconocidos a estas para: (i) gobernarse por autoridades propias (autonomía política), (ii) ejercer las competencias que le correspondan (autonomía administrativa), (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (autonomía fiscal), y (iv) participar en las rentas nacionales (autonomía fiscal)<sup>2</sup>.

Con el apoyo de la sentencia transcrita podemos concluir dos factores importantes para justificar la iniciativa legislativa, el primero, se refiere a que las categorías de las entidades distritales son mandatos constitucionales, lo cual fundamenta que la presente iniciativa legislativa se realice mediante modificación constitucional; en segundo lugar, manifiesta el deseo del constituyente de ampliar la autonomía de las entidades territoriales, finalidad que busca la iniciativa en tanto pretende mantener un régimen legal político, fiscal y administrativo independiente, que excluya a Ibagué del régimen municipal ordinario, y solo se aplique de manera subsidiaria.

### 3.2 Justificación histórica

Nuestro expresidente y erudito Darío Echandía, en una nota publicada en *“El Boga Magazin”*<sup>3</sup> se preguntó sobre si ese apellido que se le ha dado a Ibagué como “ciudad musical” es una razón sustentada o si, por el contrario, es producto del

capricho. En suma, si obedece a hechos reales o meros deseos infundados.

La cuestión de que Ibagué sea **Distrito Especial, Cultural y Musical**, no es arbitraria, tiene un sustento impreso en el ser histórico del ibaguereño y se desarrollará a continuación.

En diferentes obras<sup>4</sup> se cuenta que en el año 1886 el francés Conde de Gabriac le otorgaría este título a la ciudad, debido a la admiración que le provocó la sonoridad de los ibaguereños. Cuenta el historiador Helio Fabio González:

“Ibagué, ha sido llamada “ciudad musical de Colombia”. Dicho título data de 1886 por la pluma de un francés gratamente impresionado con el ambiente de la capital tolimense. Donde quiera que iba, en su recorrido por la ciudad escuchaba el turista galo el sonar de los triples, guitarras y bandolas, confundidos con el cantar de los intérpretes. Tanta fue su admiración, que escribió para cierto periódico francés un artículo titulado “Ibagué ciudad musical”. Desde entonces, aquel artículo del seudónimo Conde de Gabriac, dio el título honorífico a la capital tolimense”<sup>5</sup>.

Similarmente se cuenta en “¿Por qué!... Ciudad Musical?”:

“En el año de 1886 el francés Conde de Gabriac admirado con la práctica e interpretación de diversos instrumentos musicales en la mayoría de gentes de Ibagué, escribió en su libro “Viajes a través de América Latina”, acerca de una “Ciudad Musical” colombiana”<sup>6</sup>.

Ibagué desde siempre ha sido tierra lírica y jamás –como veremos– se durmió en los laureles, antes bien, se ha destacado por orgullosamente mantener este título. El expresidente Darío Echandía ve casi que una inclinación natural del ibaguereño al cultivo de las artes, especialmente la música:

“En Ibagué ciertamente puede observarse una dirección general de los espíritus, que han tendido naturalmente al desarrollo del talento musical del pueblo, ingénito seguramente, pero que por determinadas circunstancias ambientales ha crecido de referencia a otras manifestaciones del sentimiento estético”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Gobernación del Tolima. Alcaldía de Ibagué. (2003). *“Compendio de historia de Ibagué, Tomo 2”*. Academia de Historia del Tolima. Capítulo XXVII “Ibagué Ciudad Musical” - Helio Fabio González Pacheco (p. 533). González, Helio. (1986) “Historia de la música en el Tolima”. Fundación para el desarrollo de la democracia “ANTONIO GARCÍA” Ibagué. (P. 20). Gobernación del Tolima (1991) “¿Por qué!... Ciudad Musical?”. Gobernación del Tolima. (P. portadilla).

<sup>5</sup> González, Helio. (1986) “Historia de la música en el Tolima”. Fundación para el desarrollo de la democracia “ANTONIO GARCÍA” Ibagué. (P. 20).

<sup>6</sup> Gobernación del Tolima. (1991) “¿Por qué!... Ciudad Musical?”. Gobernación del Tolima. (P. portadilla).

<sup>7</sup> Ibíd. Darío Echandía. “Ambiente espiritual que conduce al gran arte”.

<sup>2</sup> Sentencia C-646/10.

<sup>3</sup> Gobernación del Tolima. (1991). “¿Por qué!... Ciudad Musical?”. Gobernación del Tolima. Darío Echandía. “Ambiente espiritual que conduce al gran arte”.

No son menos halagadores los comentarios del gran periodista Jorge Eliécer Barbosa Ospina, quien decía:

“[...] el Tolima es además de tierra buena, cuna de música y músicos, compositores y de amantes de la interpretación de sus aires musicales, los que por años han dado identidad y personalidad a su gente”<sup>8</sup>.

No ha sido entonces un capricho este apellido a la ciudad de Ibagué, hay una razón de ser, un sentido en que sea llamada la “Ciudad Musical de Colombia”, pues, además de lo dicho, Ibagué se ha destacado por el “oído musical de su gente como por la calidad artística de quienes profesan por este arte inmensa vocación”<sup>9</sup>.

Incluso, se encuentran referencias más antiguas, como la del sacerdote portugués Antonio Segura, quien, en 1575, a saber, veinticinco años luego de la fundación de la ciudad, mencionó que en Ibagué existía un ambiente propicio para el canto y ejecución de instrumentos de cuerda<sup>10</sup>.

La marca característica de la ciudad de Ibagué no ha sido ni su fundador, ni sus rascacielos, ni sus guerras, ni sus industrias, ni su crecimiento urbanístico, ni su suave clima, se escribe en la obra “Arte”, que lo fundamental de Ibagué es su arte musical:

“[...] Ibagué tiene su propia alma, creada por personas que encontraron su aliento artístico, específicamente musical, que la modelaron, la encausaron y que al soplo de su inspiración crearon el organismo (Conservatorio de Música del Tolima) que sería el catalizador de sus emociones, de su temperamento”<sup>11</sup>.

Por ello, vale la pena, con mayor razón, seguir fomentando e incentivando los talentos y emprendimientos culturales y musicales de los tolimenses, su identidad cultural que es de paso una parte de la identidad nacional.

Con todo, además vale mencionar parte de ese trabajo que se ha hecho desde siempre, mostrar que los ibaguereños a pesar de las carestías persistentemente han explotado y exportado sus talentos artísticos al resto de la nación y al mundo.

En el año 1906 el Senador y representante por el Tolima Alberto Castilla, fundaría el Conservatorio del Tolima<sup>12</sup>, su más importante reliquia cultural.

Institución que ha influido en darle forma al contenido melódico de los tolimenses y lo ha posicionado en los mapas de todo el mundo, especialmente de la mano del Coro del Tolima que ha estado desde Zipaquirá a New York y Berlín. Coro al que el Gobierno le concedería la Cruz de Boyacá en 1948 y obtendría reconocimientos como la Medalla del Segundo Concilio Vaticano, la Placa del Club de Conciertos de España, entre otros<sup>13</sup>.

No hay que olvidar sitios de importancia del Tolima que lo hacen atracción turística, cultural y biodiversa, por nombrar algunos, la Concha Acústica Garzón y Collazos, el Jardín Botánico Alejandro von Humboldt y el Cerro Pan de Azúcar.

Ibagué es la tierra de los bambucos, pasillos, guabinas, sanjuaneros, joropos, bundes, rumbas criollas, cañas, rajaleñas, torbellinos, danzones y danzas. Es la ciudad de Pedro de Galarza, Manuela Casabianca y de Tulio Varón, así como de grandes del pensamiento y arte, entre ellos, Jorge Isaacs, Emiro Kastos, Alberto Castilla Buenaventura y Manuel Bonilla.

Lugar de nacimiento de la música vernácula, tierra de duetos, tríos, bandas, coros, quintetos, lugar de encantadora temperatura y bellos parques adornados con su árbol insignia<sup>14</sup>, el Ocobo, lugar biodiverso que vale la pena conocer., lugar del Festival Nacional de Música y del Festival Folclórico Colombiano, entre otros, los cuales, aparte de los ibaguereños y tolimenses, son disfrutados por nacionales y extranjeros.

Por lo tanto, y en el orden de las ideas anteriores, se ha dado sustento a la afirmación, no solo de que Ibagué es la ciudad musical de Colombia, sino, además, las razones por las cuales deberíamos propender porque lo sea. En este punto resulta de fundamental importancia la aprobación y entrada en vigor del presente proyecto de acto legislativo para beneficio de Ibagué en particular y de Colombia en general.

### 3.3 Justificación económica y social - Ibagué en estadísticas

#### 3.3.1 Por una Ibagué Naranja

Sin duda se espera con este acto legislativo posicionar con mayor fuerza a la región y a la ciudad de Ibagué como un lugar atractivo, imprescindible y de obligatoria visita por cualquier colombiano y extranjero interesado en la cultura y la música.

“Coros del Tolima”. Consejo Directivo del Conservatorio de Música del Tolima.

<sup>8</sup> Ibíd. Jorge Eliécer Barbosa Ospina. “Común denominador del hombre tolimense”.

<sup>9</sup> Ibíd. Jorge Eliécer Barbosa Ospina. “Común denominador del hombre tolimense”.

<sup>10</sup> González, Helio. (1986) “Historia de la música en el Tolima”. Fundación para el desarrollo de la democracia “ANTONIO GARCÍA” Ibagué. (P. 20).

<sup>11</sup> Conservatorio de Música del Tolima. (1973) “Arte”. Tercera Época Editor; Manuel Ignacio González. República de Colombia. Departamento de Tolima. Entrega 52-53.

<sup>12</sup> Para conocer en detalle el origen de esta gran institución, ver: Pardo, Carlos O. (1997) “Itinerario de una hazaña: Historia del Conservatorio de Música del Tolima”. Pijao Editores. Y Conservatorio de Música del Tolima. (1969)

<sup>13</sup> Véase: Conservatorio de Música del Tolima. (1969) “*Coros del Tolima*”. (1969) Consejo Directivo del Conservatorio de Música del Tolima.

<sup>14</sup> Decreto número 00569. (14 de octubre 2000). *Por medio del cual se acoge y proclama la designación del Ocobo como árbol insignia de Ibagué*. Recuperado de: <http://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2000/0ECRETO%20569.PDF>.

En el plano económico podemos esperar de esta medida un aumento en la demanda de bienes de consumo como ropa, alimentos tradicionales, artesanías, entre otros, y un aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, tour, transporte y un largo etcétera, pues como ha mencionado nuestro Presidente, Iván Duque, La Economía Naranja es: “Una oportunidad infinita”. La Economía Naranja es la economía creativa, basada en el talento y la herencia cultural de nuestros pueblos, para generar empleos, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que nos permitan apoyar nuestro turismo y a nuestros grandes, pero abandonados artistas.

El primer paso, desde luego, es la aprobación del proyecto de acto legislativo; en un segundo paso, se podrán desarrollar localmente todas las políticas públicas de seguimiento, acompañamiento y apoyo por parte del Estado para que estos emprendimientos naranjas, culturales y musicales se conviertan en bienes y servicios importables al resto del mundo, a partir de la conectividad, cooperación, cotrabajo, coproducción, cocreación, cofinanciación, etc.

A su vez, estos sectores que lógicamente se verán beneficiados de forma directa, también beneficiarán al resto de ibaguereños, ya que una mayor demanda de estos bienes y servicios les posibilita a los empresarios expandir sus negocios y crear empleos formales, de esta manera, todos los ibaguereños y colombianos nos veremos favorecidos en el marco de la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

La posibilidad de elevar la capital tolimese a *Distrito Especial, Cultural y Musical* viabiliza un mejor empuje, manejo y desarrollo de la economía local.

Digámoslo una vez más, Ibagué tiene unas particularidades económicas, culturales y geográficas como “cruce de caminos o paso obligado” de Colombia, que elevan y fundamentan el perfeccionamiento de su administración.

Se presenta a continuación el estado económico y social de Ibagué con corte del primer trimestre de 2018 del Boletín Económico Regional (BER), que se publicó en el mes de junio del presente año por el Banco de la República.

Este boletín es producido trimestralmente desde 2003 y tiene el propósito de:

“Ofrecer a los agentes de la economía y al público en general información periódica, confiable y oportuna sobre la evolución de las principales variables de la actividad económica de las regiones del país, de acuerdo con clasificación propia del Banco de la República”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Banco de la República. (2018) “Boletín Económico Regional 8 junio 2018 (BER)”. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/boletin-economico-regional-centro-2018-1>.

Así, este boletín<sup>16</sup>—sin descartar otros que puedan darnos información relevante, como los del DANE—será nuestro punto de estado de cosas a partir del cual con esta iniciativa legislativa podemos empezar a ver las oportunidades y potencialidades para el desarrollo de la región. Vale decir, en lo que se refiere a las variables relacionadas con la cultura y la música, que se verán maximizadas de declararse nuestra capital como distrito, justificando así la modificación constitucional propuesta.

### 3.3.2 Comercio y turismo

En cuanto al comercio de la ocupación hotelera—directamente relacionada con la medida propuesta—con información obtenida de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco), el promedio de tasa del país aumentó 0,4 puntos porcentuales (pp) para un ascenso del 55,7% en el primer trimestre de 2018, en el caso del Tolima los establecimientos obtuvieron un aumento 3,8 pp, para un coeficiente de 52,6%. En tanto y en cuanto, una medida como la propuesta incentivará el atractivo de nuestra capital musical, y le permitirá una mayor cantidad de inversión, notaremos cómo se acrecentarán los presentados puntos porcentuales.

En el mismo sentido, la habitación en la región tuvo un alza 4,4 pp, para un precio de \$141.271 por habitación, lo que nos indica que aumenta la demanda en este sector y, a su vez, registra información importante para el sector de la construcción.

### Cuadro número 1<sup>17</sup>

Región Centro. Porcentaje de ocupación hotelera y tarifa promedio (porcentaje ocupación hotelera y tarifa)

Departamentos	2017				Año 2017	2018 I	Variación anual <sup>1</sup>
	I	II	III	IV			
Ocupación hotelera							
Tolima	48,8	44,4	48,3	54,1	48,9	52,6	3,8
Huila	49,0	45,5	40,8	40,0	43,8	40,9	-8,1
Total regional	48,9	45,0	44,6	47,1	46,4	46,8	-2,2
Total nacional	55,3	52,6	55,9	56,6	55,1	55,7	0,4
Tarifa promedio en pesos							
Tolima	120.675	115.989	136.307	141.497	128.617	141.240	17,0
Huila	150.086	138.993	138.821	140.346	142.062	141.301	-5,9
Total regional	135.381	127.491	137.564	140.922	135.339	141.271	4,4
Total nacional	243.018	230.197	226.415	236.564	234.049	251.294	3,4

### 3.3.3 Transporte terrestre y aéreo

Aunque se registra un aumento en este primer trimestre de 2018 en el transporte terrestre, en comparación al primer trimestre del año anterior, es menester aclarar, que, entre otras razones, esencialmente puede deberse a un mayor número de festivos, dado que la Semana Santa en este año se registró en marzo<sup>18</sup>. De cualquier modo, el aumento presentado en Ibagué fue de 1.106.242, cifra que en la medida de la viabilidad del proyecto de acto legislativo puede seguirse aumentando.

<sup>16</sup> Banco de la República. (2018) “Boletín Económico Regional 8 junio 2018 (BER)”. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber-centro\\_tril\\_2018.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ber-centro_tril_2018.pdf).

<sup>17</sup> Ibíd. (P. 16).

<sup>18</sup> Ibíd. (p. 16).

**Cuadro número 2.<sup>19</sup>**

**Ibagué y Neiva. Pasajeros terrestres salidos (crecimiento anual)**

Ciudades	2017				2018	Pasajeros I trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	
Total	-0,5	4,6	0,6	-2,1	1,3	2.136.396
Ibagué	-0,1	4,7	-0,2	-0,9	2,2	1.106.242
Neiva	-0,9	4,4	1,4	-3,3	0,4	1.030.154

Fuente: Terminal de Transporte de Ibagué y Neiva; cálculos del Banco de la República.

En lo que al transporte aéreo se refiere, notamos que hay una caída en Ibagué a -24,6 pp, para un total de 14.758 pasajeros, producto de reestructuraciones de varias aerolíneas como de cambios en la logística del aeródromo Perales de Ibagué.

**Cuadro número 3.<sup>20</sup>**

**Región Centro. Pasajeros aéreos nacionales salidos (crecimiento anual)**

Ciudades	2017				2018	Pasajeros I trimestre 2018
	I	II	III	IV	I	
Total	5,4	3,7	-0,8	-18,6	-12,3	57.520
Florencia	15,5	6,6	1,2	9,9	11,5	11.870
Ibagué	7,3	1,0	-6,8	-32,0	-24,6	14.758
Neiva	1,8	4,4	1,9	-21,0	-12,6	30.892

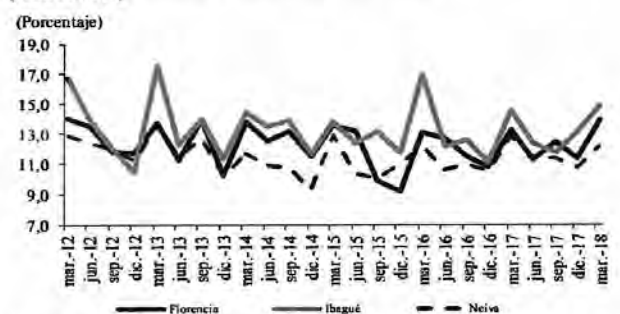
Fuente: Aeronáutica Civil de Colombia; cálculos del Banco de la República.

**3.3.4. Mercado laboral**

La tasa de desempleo calculada por el DANE en el primer semestre sitúa a la ciudad de Ibagué entre las de mayor desempleo en Colombia, con un 14,8%, estando por encima del promedio nacional que es del 12,0%, y por encima del primer trimestre respecto del 2017 que fue de 14,5%.

**Cuadro número 4.<sup>21</sup>**

**Región Centro. Tasa de desempleo por ciudades (trimestre móvil)**



Fuente: GEIH DANE; cálculos del Banco de la República.

Jugará un papel fundamental entonces la iniciativa legislativa para hacer a la ciudad musical un lugar atractivo para los negocios, especialmente de servicios. Naturalmente, podemos esperar un boom en todo tipo de empleos, incluso, aún no creados o nunca vistos en la ciudad o en el mundo, producto de las nuevas oportunidades empresariales que traerá para los ibaguereños constituir a la ciudad de Ibagué en **Distrito Especial, Cultural y Musical**.

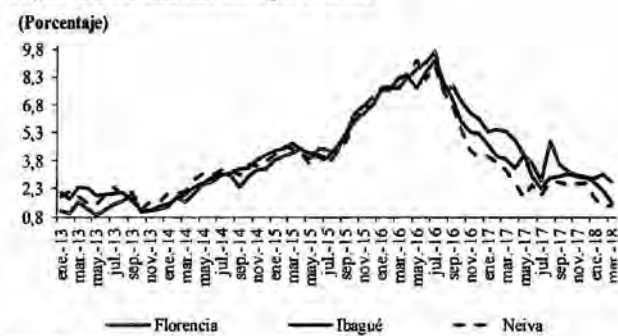
**3.3.5. Precios**

El nivel de inflación en la ciudad de Ibagué es apenas de un dígito (2,7%), con lo cual se encuentra en el objetivo de inflación de la Política Monetaria Nacional (2,0% - 4,0%). En general, no se da un aumento de precios descomunal o abrupto. Es

normal que, debido a diversos factores como lluvias y buenas cosechas, el precio de los alimentos pueda caer, o a una demanda por educación, el precio de este servicio aumente, como fuere, hay estabilidad para la inversión y los negocios en la ciudad musical, además, podemos esperar que sectores como alimentación, transporte, vivienda, diversión, turismo y vestuario se vean beneficiados por la medida legislativa propuesta.

**Cuadro número 5.<sup>22</sup>**

**Región Centro. Inflación anual por ciudades**



Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

**Cuadro número 6.<sup>23</sup>**

**Región Centro. Variación anual del IPC, por grupos de bienes y servicios a marzo**

Concepto	Florencia		Ibagué		Neiva	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Total	5,4	1,6	3,9	2,7	3,3	1,4
Alimentos	5,5	0,1	1,7	-0,2	1,3	-0,2
Vivienda	5,0	2,0	4,7	5,0	3,2	1,7
Vestuario	4,7	1,7	4,2	1,4	2,9	0,1
Salud	6,0	2,6	7,2	3,8	6,8	2,4
Educación	3,0	3,6	5,9	4,4	5,4	4,4
Diversión	4,2	4,2	3,8	3,5	2,8	3,8
Transporte	6,0	2,8	3,7	3,7	4,2	3,2
Comunicaciones	2,3	1,5	5,2	1,4	11,5	2,4
Otros gastos	8,0	2,9	7,3	3,2	7,5	2,9

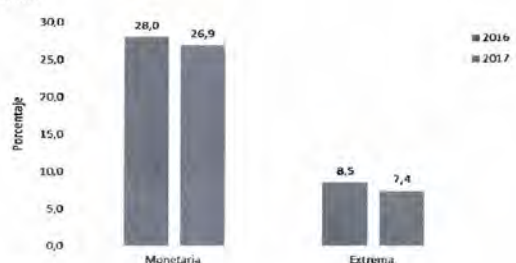
Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

**3.3.6. Pobreza monetaria, pobreza extrema y multidimensional**

Frente a todo pesimismo, en realidad, el país sigue mejorando, 385.000 personas salieron de la pobreza monetaria y 469.000 personas salieron de la pobreza extrema en el total nacional. Nuestro proyecto sin duda tendrá un impacto positivo en la mejora de estos índices.

**Cuadro número 7.<sup>24</sup>**

**Incidencia de la Pobreza Monetaria y de la Pobreza Extrema Total nacional 2016-2017**



Fuente: DANE, GEH.

Además, en Colombia no solo está disminuyendo la pobreza, también la desigualdad del ingreso. El

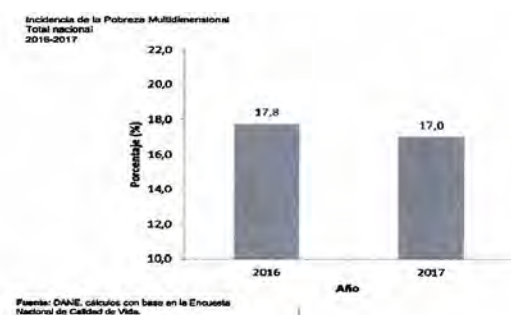
<sup>19</sup> *Ibíd.* (p. 16).  
<sup>20</sup> *Ibíd.* (p. 17).  
<sup>21</sup> *Ibíd.* (p. 25).

<sup>22</sup> *Ibíd.* (p. 26).  
<sup>23</sup> *Ibíd.* (p. 26).  
<sup>24</sup> DANE. (2017) “Estadísticas de Pobreza Monetaria”. Publicado el 22 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_monetaria\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_monetaria_17.pdf).

coeficiente de Gini del total nacional en 2016 fue de 0,517, mientras que en el 2017 fue de 0,508<sup>25</sup>.

Frente a la pobreza multidimensional, en el mismo sentido de los indicadores anteriores seguimos mejorando. 255.000 personas salieron de la pobreza multidimensional entre 2016 y 2017.

#### Cuadro número 8.<sup>26</sup>



Con todo, en base a lo expuesto, se solicita al honorable Congreso de la República aprobar el presente acto legislativo.

  
**RICARDO FERRO LOZANO**  
 H.R.

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 186, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Ricardo Ferro*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de Servicios Aéreos a Nivel Nacional y se dictan otras disposiciones.*

#### PARTE DISPOSITIVA

#### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA:

#### TÍTULO I

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### Aspectos generales

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto el regular, proteger, promover, garantizar y velar por el ejercicio libre de los derechos de los consumidores de servicios aéreos a nivel nacional en las relaciones entre los usuarios y los prestadores de

servicios aéreos, sin perjuicio de disposiciones que por su naturaleza resulten aplicables y contengan medidas y medios que prevean mecanismos más adecuados para su protección.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación*. La presente ley rige en todo el territorio nacional y será aplicable a todas las compañías autorizadas para la prestación de servicios aéreos de pasajeros en Colombia.

La normatividad aquí señalada resultará aplicable para cualquier tipo de vínculo contractual con el consumidor de servicios aéreos, con independencia de si la adquisición del servicio se hace bajo tarifas promocionales o tarifas normales.

Artículo 3°. *Definiciones*. Para todos los efectos del presente estatuto, se entenderán por:

a) Consumidor de servicios aéreos: Toda persona que por sí misma o por interpuesta persona, perfeccione un contrato de transporte aéreo con una aerolínea de transporte aéreo comercial, en los términos del contrato de transporte regulado en el Código de Comercio y demás normas vigentes aplicables.

b) Aerolínea de transporte de pasajeros: Transportista aéreo debidamente autorizado por la entidad competente para trasladar, de un punto a otro, un consumidor de servicios aéreos, por avión y cuya actividad principal es la de transportar pasajeros.

c) Contrato de transporte aéreo: Acuerdo mediante el cual la aerolínea, de una parte, se obliga con el consumidor de servicios aéreos a cambio de un precio, a conducirla de un lugar a otro por medio de aeronaves.

La obligación de la aerolínea es de resultado, no de medios y cualquier cláusula que prevea lo contrario se entenderá por no escrita y será ineficaz de pleno derecho.

d) Cláusulas abusivas: En los términos del Estatuto del Consumidor, se entiende como tales aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos.

Para establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción que se analiza.

Parágrafo 1°. Para las definiciones no señaladas en la presente ley, se aplicarán las establecidas en el Código de Comercio, Ley 1480 de 2011, y siempre que no sean contradictorias, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

Artículo 4°. *Principios*. Para todos los efectos de la presente ley, los principios orientadores que rigen la relación contractual entre usuario de servicios aéreos y aerolíneas son los siguientes:

a) Publicidad y difusión: Es deber de las instituciones del Estado, aerolíneas y terminales de transporte aéreo, el publicitar los derechos y deberes de las partes que intervienen en la relación contractual de transporte aéreo en Colombia.

<sup>25</sup> *Ibíd.* (p. 4.).

<sup>26</sup> DANE. (2017) "Estadísticas de Pobreza Multidimensional". Publicado el 22 de marzo de 2018. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_multidimensional_17.pdf).

b) Interpretación Favorable: Cualquier cláusula establecida en los contratos de adhesión, cuya redacción o finalidad no sea clara, se entenderá a favor del usuario de servicios aéreos.

c) Libertad de Elección: Todos los consumidores de servicios aéreos tienen el derecho a escoger libremente a sus proveedores de servicios aéreos. Se prohíbe la negación de la prestación del servicio aéreo de transporte, salvo por situaciones y causas expresas en las normas vigentes.

d) Principio de Buena Fe: Atiende a la confianza legítima que las partes depositan, de un lado, a que la prestación del servicio y el vínculo contractual se desarrollarán en forma debida; del otro, en que la información suministrada atiende a la realidad.

Artículo 5°. *Asociación.* Los usuarios de servicios aéreos podrán asociarse, a través de los diferentes mecanismos previstos en la ley, con el fin de hacer oír sus opiniones en procesos que eventualmente los puedan afectar.

También se podrán crear ligas de consumidores en defensa de los derechos de usuarios de servicios aéreos.

## TÍTULO II CAPÍTULO ÚNICO

### Derechos y obligaciones

Artículo 6°. *Derechos de los Usuarios de los Consumidores de Servicios Aéreos.* Sin perjuicio de derechos consagrados en otras normas vigentes que pudiesen tener un mayor ámbito de protección, los consumidores de servicios aéreos tendrán los siguientes derechos:

a) Derecho a un servicio de calidad: Al considerarse el servicio de transporte aéreo como esencial y cuya obligación es de resultado, los consumidores de servicios aéreos tienen derecho a ser movilizados en condiciones adecuadas, dignas y seguras, independiente de cualquier condición física, en todo momento de la vinculación contractual.

b) Derecho a la publicidad: En desarrollo del principio de publicidad, los consumidores de servicios aéreos tienen el derecho, en todo momento, incluso antes de iniciar el vínculo contractual con la aerolínea, de conocer plenamente sus derechos, las condiciones del servicio, el precio final del ticket y el detalle de la composición de dicho valor, indicando valor del combustible, impuestos, tasas o costos adicionales.

c) Derecho a reclamar: El consumidor de servicios aéreos podrá acudir ante la entidad de vigilancia competente, para interponer quejas, reclamos, denuncias frente a cualquier actuación que considere vulnera sus derechos como adherente a los contratos de transporte aéreo y es deber de esta el dar una respuesta oportuna, adecuada, eficaz y de fondo y continuar con cualquier tipo de investigación que ello implique.

d) Derecho de retracto: Los consumidores de servicios aéreos podrán solicitar la devolución del

valor del ticket en caso de que decida no efectuar el viaje, siempre y cuando lo comunique a la aerolínea, en un lapso de cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la hora de la compra del ticket.

e) Derecho de desistimiento: Los consumidores de servicios aéreos podrán desistir del viaje y tendrán derecho al reembolso total del valor pagado del ticket, menos la retención del porcentaje pactado que en ningún caso excederá el cinco por ciento (5%) cuando el desistimiento se produzca en un lapso mayor a cuarenta y ocho (48) horas antes de la hora prevista del vuelo, independiente de si es tarifa promocional u otro tipo de tarifas.

En los casos en que el desistimiento se produzca en un lapso inferior a cuarenta y ocho (48) horas antes de la hora prevista del vuelo, los consumidores de servicios aéreos tendrán derecho al reembolso total del valor pagado del ticket, menos la retención del porcentaje pactado que en ningún caso excederá el diez (10%), independiente de si es tarifa promocional u otro tipo de tarifas.

f) Derecho de trato digno: Todo consumidor de servicios aéreos tiene derecho a que, en todo momento, incluso antes de iniciar el vínculo contractual con las aerolíneas, sea tratado de forma respetuosa y digna.

g) Derecho a la compensación: En caso de ocurrencia de alguno de los eventos desarrollados en el presente estatuto, de los cuales se genere la obligación de compensar a los usuarios de servicios aéreos, estos tendrán siempre el derecho a que sean compensados en su integralidad y en los términos previstos en la presente ley.

h) Derecho a la indemnización integral: En caso de que un consumidor de servicios aéreos se sienta vulnerado en sus derechos, tiene el derecho de reclamar la indemnización que considere justa, atendiendo a principios de eficacia, economía y razonabilidad, independiente de las compensaciones que le hayan sido entregadas.

i) Derecho a obtener una respuesta oportuna y de fondo: Todo consumidor de servicios aéreos tiene el derecho a presentar peticiones respetuosas, en los términos de la presente ley y que la misma sea resuelta oportuna y eficazmente. Igualmente tiene el derecho a interponer los recursos de reposición y de apelación en los casos en que proceda.

j) Vuelos adquiridos para ida y vuelta o con conexión. Lo dispuesto en la presente ley deberá ser aplicado por cada trayecto en particular, es decir, en los casos en que el pasajero haya adquirido boletos de ida y vuelta o con conexión, podrá disponer de ellos para cada segmento en particular. La aerolínea no podrá negar el embarque a un vuelo por no haber utilizado los segmentos del trayecto total.

k) Todos aquellos definidos en la Ley 1480 de 2011, siempre y cuando no resulten más favorables los establecidos en la presente ley.

Artículo 7°. *Deberes de los usuarios de servicios aéreos.* Son deberes de los consumidores de servicios



aéreos, los establecidos en la Ley 1480 de 2011 y demás normas aplicables, incluyendo los siguientes:

a) **Deber de Información:** Es deber de los usuarios de servicios aéreos el informarse en debida forma frente a las condiciones y costos de los servicios adquiridos, además de ejercer en debida forma sus derechos.

b) **Deber de cumplimiento:** Está en cabeza de los consumidores de servicios aéreos el acudir en forma debida y con la anticipación prevista para cada uno de los vuelos que hayan surgido a partir del vínculo contractual, salvo situaciones de fuerza mayor y caso fortuito, caso en el cual quedará exonerado de multas o valores adicionales.

c) **Deber de buena fe:** Obrar de buena fe ante los prestadores de servicios aéreos y las autoridades designadas para su vigilancia.

Artículo 8°. *Deberes de las aerolíneas.* Son deberes de las aerolíneas, los siguientes:

a) Informar, en todo momento, a los usuarios de servicios aéreos, los derechos en cabeza de él y los deberes a cargo de las compañías de servicios aéreos, en la forma que la presente ley lo determine.

b) Informar en todo momento el valor final a pagar por el servicio de transporte aéreo, detallando la composición de dichos valores.

c) Publicar en las diferentes páginas web o a través de los diferentes mecanismos tecnológicos como aplicaciones, los contratos de transporte aéreo.

d) Transporte aéreo para personas en condición de discapacidad. Todas las aerolíneas deberán establecer mecanismos para garantizar el transporte de personas en condición de discapacidad en igualdad de condiciones a los demás pasajeros. Estos pasajeros tienen el derecho a acceder al servicio de transporte aéreo, terminales aéreos, salas de espera, accesos de abordaje y demás con los instrumentos y mecanismos inherentes a su condición, sin que genere un costo adicional para ellos.

e) **Deber de notificar demoras o cancelaciones.** Las aerolíneas deberán notificar a través de correo electrónico y mensaje de texto y/o llamada telefónica al pasajero los eventos en los cuales se presenten cancelaciones o retrasos mayores a treinta (30) minutos desde el momento en que se tenga conocimiento de dicha situación, indicando la hora probable de salida y el cambio de la hora de presentación en el aeropuerto, cuando resulte aplicable.

f) **Decisión informada:** Cuando se presenten incumplimientos por parte de la aerolínea, de manera inmediata se deberá proporcionar, a cada uno de los pasajeros afectados, un impreso en el que de manera sencilla se detallarán los derechos como usuarios y las compensaciones a que haya lugar. Estos impresos deberán ser aprobados por la autoridad aeronáutica civil.

Artículo 9°. *Derechos de las aerolíneas.* Son derechos de las aerolíneas que podrán hacer exigibles frente a los usuarios aéreos, los siguientes:

a) Exigir que la información suministrada por el usuario de servicios aéreos corresponda a la realidad y que pueda ser verificable.

b) Solicitar a los usuarios de servicios aéreos la estancia de estos últimos en el aeropuerto de embarque en el término que estime conveniente para dar efectivamente cumplimiento a lo previsto en el trayecto.

c) Reclamar a los usuarios de servicios aéreos el debido respeto por sus servidores, además que se abstengan de generar situaciones que conlleven a propiciar inseguridad o molestias dentro del vuelo.

Artículo 10. *Remisión.* En lo no regulado por esta ley se aplicará el régimen del consumidor que resulte más favorable, incluyendo la Ley 1480 de 2011 y demás normas que lo complementen.

Parágrafo 1°. En caso de colisión normativa, resultará aplicable la más benéfica para el usuario de servicios aéreos.

### TÍTULO III

## REGULACIÓN DEL SERVICIO AÉREO

### CAPÍTULO I

#### Tarifas

Artículo 11. *Tarifas.* Las tarifas de los servicios aéreos prestados por las aerolíneas debidamente autorizadas, deben atender a principios de equidad y suficiencia.

Para todos los efectos de la presente ley se entiende por equidad y suficiencia:

**Equidad:** La tarifa deberá ser proporcional al tipo de servicio prestado y estará directamente relacionada con las características del trayecto o condiciones de la operación, y en razón de aspectos tales como la distancia y la topografía de los lugares de procedencia y destino.

**Suficiencia:** La tarifa deberá cubrir razonablemente los costos propios de la operación, como el combustible, el mantenimiento del equipo, los costos fijos, la utilidad y demás aspectos razonables.

Artículo 12. *Autorización de tarifas por servicios aéreos.* La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, deberá autorizar el costo ofrecido al público por dicho servicio y verificará la adecuación de los precios a los principios del artículo anterior. Para ello aplicará el siguiente procedimiento.

Las aerolíneas deberán solicitar la autorización a la autoridad correspondiente para la fijación de dichas tarifas, y este, en un término no mayor a dos (2) días, deberá indicar la aprobación o no de estas.

Dicha solicitud deberá ser presentada para la primera autorización y cualquier modificación que varíe en un 10% el valor de ese primer valor autorizado, deberá surtir el mismo trámite.

Parágrafo 1°. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil podrá objetar la tarifa impuesta si considera que la misma no se ajusta a

los principios de equidad y suficiencia, caso en el cual se mantendrá en el mismo valor anterior al solicitado.

Parágrafo 2°. En caso de que la aerolínea haya elevado la solicitud en los términos de la presente ley y la autoridad administrativa no dé respuesta en los términos previstos, se dará aplicación al silencio administrativo positivo.

Artículo 13. *Seguimiento a tarifas.* De manera periódica y aleatoria, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil ejercerá un control permanente al valor de las tarifas y señalará si se ajustan o no a la oferta y la demanda del mercado.

Artículo 14. *Tarifas para niños de hasta doce (12) años.* Los niños mayores de dos (2) años y menores de doce (12) pagarán como máximo dos terceras partes (2/3) de la tarifa y tendrán derecho a ocupar asiento. Los niños menores de dos (2) años no pagarán tarifa.

Parágrafo. Cuando algún niño menor de doce (12) años viaje solo, la empresa que haga el transporte asignará a uno de los auxiliares de servicio a bordo, si la aeronave respectiva cuenta con este tripulante, el cuidado del menor durante el viaje hasta que sea entregado a la persona autorizada en el lugar de destino.

## CAPÍTULO II Compensaciones

Artículo 15. *Derecho a la compensación.* Todo usuario de servicios aéreos en los términos definidos por la presente ley, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación límite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa o acciones judiciales por eventuales perjuicios.

Artículo 16. *Compensaciones al pasajero por demoras.* Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al pasajero así:

1. Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a tres (3), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no exceda de tres (3) minutos o por medio más ágil disponible al lugar de destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero, además de pagar o abonar en cuenta al pasajero el quince por ciento (15%) del valor del trayecto al momento de la demora.

2. Cuando la demora sea superior a tres (3) horas e inferior a cinco (5), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de pagar o abonar en la cuenta del pasajero un cuarenta por ciento (40%).

3. Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero un sesenta por ciento (60%).

## CAPÍTULO III

## Cancelaciones

Artículo 17. *Cancelación del vuelo por causa imputable a la aerolínea.* En caso de presentarse la cancelación del vuelo a un consumidor de servicios aéreos por causa interna de la compañía o previsible a esta, el pasajero tendrá el derecho a elegir su compensación entre las siguientes dos opciones:

a) Ser reubicado en el siguiente vuelo con el mismo trayecto y reintegrarle el 100% del precio del trayecto incumplido o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje al momento de la compra.

b) Reintegrarle el 100% del precio del ticket al momento de la compra, una compensación adicional de otro 100% del precio del ticket al momento de la compra, y la cancelación de los trayectos de ida y de regreso.

En ningún lugar dicho valor implica la renuncia a las acciones que pueda ejercer contra la compañía.

Artículo 18. *Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa.* Si el consumidor de servicios aéreos no puede abordar el vuelo por causa de sobreventa de tickets, la aerolínea lo compensará así:

Tanto en trayectos nacionales como internacionales:

a) Ubicándolo en el vuelo que tenga el mismo destino y cuya partida sea siguiente al que no pudo abordar.

b) Reintegrándole el 200% del precio del ticket al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo o el pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente; entre los dos se escogerá el más alto y en ningún caso será inferior al valor del ticket previamente adquirido.

## CAPÍTULO IV

### Modificación al ticket aéreo

Artículo 19. *Corrección por error en la identificación del pasajero.* En cualquier momento, desde el momento de la compra del ticket aéreo hasta dos (2) horas antes del vuelo, el usuario que se percate de que hubo error en la transcripción del nombre, o error aritmético respecto a la identificación, tiene derecho a solicitar su modificación ante quien haya adquirido el ticket sin que dicho cambio genere costo alguno.

Artículo 20. *Cesión del ticket.* Todo consumidor de servicios aéreos tendrá derecho a ceder el ticket que haya adquirido, siempre y cuando el cesionario cuente con las mismas condiciones requeridas al primer comprador.

En dicho caso, el cedente deberá informar de la cesión a la aerolínea o agencia de viaje sobre el acuerdo en la cesión y cancelar el 15% adicional al precio de compra.

Artículo 21. *Sanciones por incumplimiento.* En aquellos casos en donde se niegue el derecho para modificar o ceder el ticket por parte de las aerolíneas o intermediadores en la venta de tickets,

se impondrán las mismas sanciones por conductas que se consideren graves.

## CAPÍTULO V

### Causas externas o internas

Artículo 22. *Causas externas.* Se entienden por ellas aquellas causas que resulten ajenas a la aerolínea y que no son previsibles para la misma, como, por ejemplo: elementos climáticos, desastres naturales, amenaza terrorista, entre otras.

Artículo 23. *Causas internas.* Se entiende por ellas, aquellas causas que le resulten imputables a la aerolínea o que puedan haber previstas o controladas, como, por ejemplo: Reparación de aviones, falta de personal, huelgas, entre otras.

Artículo 24. *Ausencia de responsabilidad por causas externas.* Conforme a la definición del presente capítulo en aquellos eventos en que se generen demoras o cancelaciones por causas externas a la aerolínea, estas no generarán investigaciones ni sanciones por parte de la autoridad competente.

Artículo 25. *Control, seguimiento y valoración.* La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo el control y seguimiento a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales, con el fin de dar inicio a las investigaciones a que haya lugar.

Consecuencia de dicha facultad, cuando una compañía presente fallas en el servicio en un porcentaje superior o igual a los 80% en cada una de las licencias de operación otorgadas, procederá a iniciar el procedimiento respectivo para la cancelación de la misma.

## CAPÍTULO VI

### Licencias de operación

Artículo 26. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil es la autoridad administrativa encargada de ejercer la debida inspección, vigilancia y control sobre las condiciones de las licencias de operación otorgadas a las aerolíneas de transporte de pasajeros, además de las facultades y competencias otorgadas por otras normas.

Consecuencia de dicha atribución, por lo menos cada trimestre, deberá verificar que los criterios para el otorgamiento de la licencia de operación se mantengan en debida forma, esto es, atendiendo a la capacidad operativa, técnica y financiera para mantener la licencia en óptimas condiciones con el fin de mantener un servicio de alto estándar para el consumidor de servicios aéreos.

En caso de que la aerolínea no mantenga los estándares exigidos por la autoridad competente, esta última procederá a iniciar el trámite respectivo para la cancelación de esta.

Artículo 27. Semestralmente la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil presentará un informe al Congreso de la República indicando los índices de cumplimiento detallando el cumplimiento por cada una de las rutas otorgadas

a cada aerolínea y el plan de mejora exigido por la autoridad para el mejoramiento del servicio.

## CAPÍTULO VII

### Equipaje

Artículo 28. *Equipaje.* Se entiende por equipaje todos los artículos de propiedad de los usuarios de servicios aéreos o tripulantes que lleve la aeronave.

Por acuerdo de voluntades entre pasajeros se podrá acumular la capacidad máxima permitida por la aerolínea de equipajes individuales, en una sola pieza.

El equipaje sobredimensionado no generará costos adicionales para el usuario, siempre que no se excede la capacidad máxima permitida por la aerolínea.

Artículo 29. *Obligación de resultado en la movilización del equipaje.* Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser cargada en la aeronave, surge la obligación de la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará bajo la responsabilidad de esta última.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y esta deberá responder por los perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos.

Parágrafo 1°. En caso de pérdida de elementos en el equipaje del consumidor de servicios aéreos, nace en cabeza de este el derecho a reclamar las indemnizaciones a que haya lugar.

Artículo 30. *Compensación por demoras en la entrega del equipaje.* En caso de demoras en la entrega del equipaje, los operadores aéreos deberán compensar al pasajero los gastos mínimos por elementos de aseo personal, o le suministrará tales elementos. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, la compensación incluirá, además, una suma suficiente para adquirir prendas básicas de vestir, en todo caso no inferior al veinte por ciento (20%) del valor del trayecto por cada día de retraso, a cada pasajero afectado.

Artículo 31. *Compensación por destrucciones o extravío de equipaje.* En casos de destrucción o extravío del equipaje se deberá compensar al usuario, además de lo previsto en el artículo anterior, con dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales deberán ser pagados en efectivo o abonados en cuenta en un término no mayor veinticuatro (24) horas posteriores al arribo del vuelo.

Parágrafo 1°. En ningún caso el pago de dicha compensación dará paso al desistimiento o imposibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para el reclamo de daños y perjuicios, en los términos del Código Civil.

## CAPÍTULO VIII

### Transporte de mascotas

Artículo 32. Las aerolíneas deberán prever mecanismos para el transporte de mascotas cuando

las condiciones físicas de estas lo permitan, sin que ello genere un valor adicional para el consumidor de servicios aéreos.

Además de ello, siempre y cuando haya necesidad debidamente demostrada de que la mascota viaje en la cabina y no se ponga en riesgo la seguridad del vuelo, esta deberá ser permitida.

### TÍTULO III

## MECANISMOS DE PROTECCIÓN

### CAPÍTULO I

#### Atención al consumidor de servicios aéreos

Artículo 33. *Mecanismo de atención al usuario de servicios aéreos.* Todas las aerolíneas e intermediarios en ventas de tiquetes aéreos, deberán habilitar mecanismos tecnológicos en sus respectivas páginas web y canales de atención telefónico o cualquier otro tipo de canal previsto para dichos efectos, bajo estándares de calidad, con el fin de atender cualquier tipo de queja, petición de información, reclamo o sugerencia, cancelaciones o petición de devolución de dinero e indemnización por incumplimiento.

Dicha petición deberá ser atendida de la forma más oportuna por el operador, de manera clara, veraz y eficaz, siempre y cuando dicha información pueda ser constatada en tiempo real por el operador.

En caso de no contar con la información requerida de manera inmediata, se procederá a informar al usuario el tiempo que demora su respuesta la cual, en ningún caso, podrá ser superior a diez (10) días calendario.

Artículo 34. *Atención presencial.* Las aerolíneas deberán informar claramente la dirección en la cual los ciudadanos podrán acudir a interponer las peticiones, quejas y reclamos de manera presencial y se aplicará el mismo término del artículo anterior.

Parágrafo 1°. En caso de que la solicitud no sea resuelta en el término dispuesto para ello, se entenderá que la misma fue favorable en todo a los intereses del peticionario.

Artículo 35. *Recurso de reposición.* Contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita, procederá recurso de reposición ante la misma aerolínea o intermediador, que deberá ser instaurado en el término de los tres (3) días siguientes a la notificación de la respuesta o se podrá instaurar de manera inmediata si es vía telefónica.

Dicho recurso deberá ser resuelto en el término de cinco (5) días hábiles y será notificado por el medio que el peticionario indique.

Artículo 36. *Recurso de apelación.* No estando de acuerdo con la respuesta dada y habiendo agotado el recurso de reposición, el peticionario podrá interponer recurso de Apelación directamente ante quien haya dado la respuesta y éste tendrá la obligación de remitirlo a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al día siguiente

de recibido el recurso, quien definirá de fondo la situación.

Dicho recurso se deberá interponer dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del escrito que decide el recurso de reposición.

Artículo 37. *Personal de atención al usuario de servicios aéreos.* Todo terminal aéreo deberá tener un espacio destinado a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que la terminal se encuentre operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento.

De igual forma, podrá recepcionar las quejas contra operadores de servicios aéreos o aerolíneas e intermediadores de venta de etiquetas aéreas, con el fin de que la misma sea dirigida en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación directa, deberá remitirla a través de los canales de que trata el artículo 9° de la presente ley y surtirá todo el trámite respectivo.

El personal al que hace referencia el presente artículo, deberá ser parte de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y deberá estar debidamente capacitado en atención al ciudadano y derechos del consumidor de servicios aéreos.

Artículo 38. *Sanción.* El no dar contestación a las peticiones en los términos consagrados en la presente se considerará una conducta sancionable en los términos de los Reglamentos Aéreos de Colombia y será sancionable con multa.

Artículo 39. *Información en tiempo real.* Todos los terminales aeroportuarios deberán contar con mecanismos de información en tiempo real respecto a las demoras o cancelaciones de vuelos, informando su causa, hora probable de salida o próximo vuelo en casos de cancelación.

### CAPÍTULO II

#### Cláusulas abusivas

Artículo 40. *Prohibición de inclusión de cláusulas abusivas en contrato de adhesión de servicios aéreos.* Se prohíbe la inclusión de cláusulas abusivas o cualquier estipulación que limite, restrinja o lleve a renunciar los derechos de los usuarios de los servicios aéreos al momento del perfeccionamiento del contrato de transporte aéreo.

En caso de haberse solicitado algún tipo de devolución de dineros o indemnización de perjuicios en ningún caso se podrá exigir al usuario de servicios aéreos el demostrar la relación contractual, bajo el principio de la carga dinámica de la prueba.

Artículo 41. *Nulidad de pleno derecho.* Habiéndose incorporado cláusulas abusivas o restrictivas de los derechos de los usuarios de los servicios aéreos, estas se entenderán por no escritas.

Artículo 42. *Prohibición de prácticas abusivas.* Se prohíben las prácticas abusivas por parte de las

aerolíneas e intermediadores de compraventa de tiquetes aéreos que limiten, vulneren o restrinjan el normal ejercicio de los derechos consagrados en el presente estatuto y demás normas que lo complementen.

Dentro de las prácticas que se consideran abusivas, están:

- a) La variación unilateral de la hora programada para el vuelo.
- b) La modificación del valor final a pagar por parte del usuario de los servicios aéreos, posterior a la primera compra.
- c) La cancelación unilateral de vuelos programados.
- d) La demora injustificada en el embarque al vuelo.
- e) La sobreventa de tiquetes aéreos mayor al cinco por ciento (5%) de la capacidad total de la aeronave.

TÍTULO V  
CAPÍTULO ÚNICO

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 43. Adiciónese el parágrafo 2° y parágrafo 3° al artículo 55 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

**Parágrafo 2°.** En ningún caso el haber efectuado la compensación de que trata el Estatuto del Consumidor de Servicios aéreos, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias del transportador.

**Parágrafo 3°.** La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, podrá exigir planes de mejoramiento administrativo y organizacional a las aerolíneas que incurran en incumplimientos a sus obligaciones, incluyendo demoras en horas de salida, cancelación de vuelos y demás previstas en los reglamentos aéreos de Colombia.

Artículo 44. *Destinación de los ingresos por sanciones impuestas.* De conformidad con la facultad sancionatoria otorgada a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, los ingresos que devengan de la misma y los rendimientos de las mismas, se distribuirán así:

El 50% de dichos ingresos será destinado a la financiación de aerolíneas públicas o con participación del Estado que prestan servicios a lugares de difícil acceso y poca demanda.

El otro 50% será destinado a la financiación de mecanismos de atención al consumidor de servicios aéreos en los términos de la presente ley.

TÍTULO VI

OTRAS DISPOSICIONES

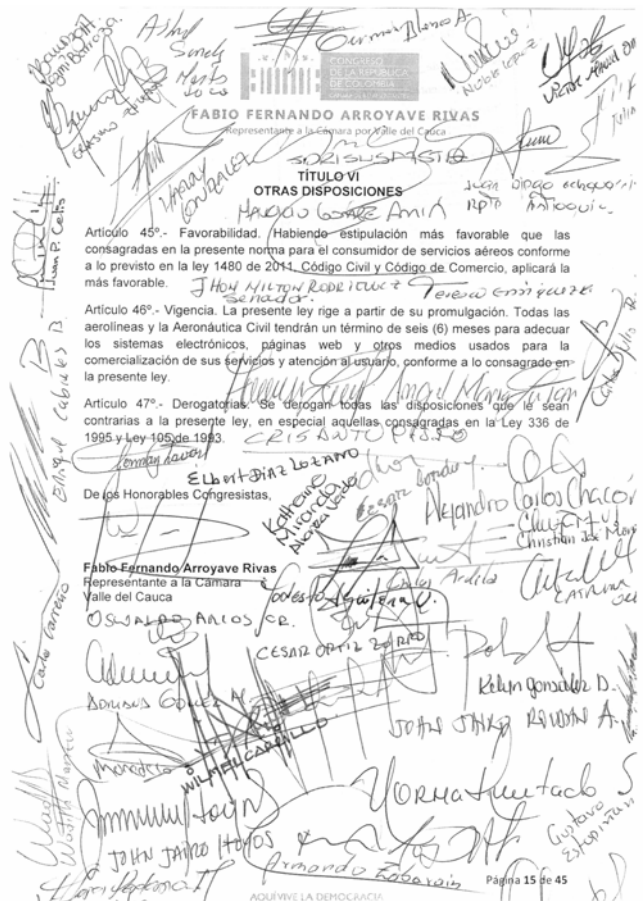
Artículo 45. *Favorabilidad.* Habiendo estipulación más favorable que las consagradas en la presente norma para el consumidor de servicios

aéreos conforme a lo previsto en la Ley 1480 de 2011, Código Civil y Código de Comercio, aplicará la más favorable.

Artículo 46. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación. Todas las aerolíneas y la Aeronáutica Civil tendrán un término de seis (6) meses para adecuar los sistemas electrónicos, páginas web y otros medios usados para la comercialización de sus servicios y atención al usuario, conforme a lo consagrado en la presente ley.

Artículo 47. *Derogatorias.* Se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley, en especial aquellas consagradas en la Ley 336 de 1995 y Ley 105 de 1993.

De los honorables Congressistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2018

por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de Servicios Aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones.

1. INTRODUCCIÓN

La competitividad del sector aéreo es una piedra fundamental en la competitividad de Colombia por tres razones: primero, está estrechamente vinculado a la inserción del país a los mercados internacionales, ya sea a través de las exportaciones de productos como flores y frutas, o porque es clave para el desarrollo de sectores como el turismo, la salud, la educación, las industrias creativas, entre muchos otros. Segundo, no hay como el sector aéreo para facilitar la integración de un país con una geografía difícil. Lugares apartados que en el pasado no tenían opciones de conectarse físicamente con el resto del país, hoy lo hacen a través del servicio aéreo. Y, por

último, es un sector clave para la promoción y la atracción de la inversión en nuestro país.

Además, el servicio de transporte aéreo no solamente es fundamental para mejorar las condiciones de competitividad de la economía, y en particular del turismo, sino que es esencial para la conexión de las regiones apartadas, la prestación de los demás servicios públicos esenciales y la superación de las barreras que impone la excesiva centralización del Estado. Es a través del servicio de transporte público aéreo que una persona de Leticia puede acceder a los servicios de salud con especialista en Bogotá, o que una persona de la costa que no dispone de las condiciones físicas para viajar por carretera se conecta con sus seres queridos en el Valle del Cauca. En muchas ocasiones del servicio de transporte aéreo determina la presencia misma del Estado en lugares apartados a través del transporte de sus funcionarios.

Tan fundamental es el sector para el país, que el mismo Estado colombiano considera el transporte aéreo un servicio público esencial, lo cual pone de manifiesto su papel como un factor vital para el desarrollo económico nacional y para la movilidad de las personas y la carga. Es un sector con un vertiginoso crecimiento en pasajeros movilizados, en toneladas de carga transportadas, en demanda de nuevos servicios, en desarrollo de nuevas infraestructuras. Pero también es un sector con un aumento desproporcionado en la insatisfacción por parte de los consumidores, que no conocen sus derechos pero que sienten que día a día son atropellados por las aerolíneas y no existe una entidad estatal fuerte que los defienda.

Precisamente por esta necesidad del pueblo colombiano, fue que el pasado miércoles 12 de septiembre de 2018 se llevó a cabo en la Plenaria de la Cámara de Representantes el Debate de Control Político al director de la Aeronáutica Civil, Juan Carlos Salazar, y a la señora Ministra de Transporte, Ángela María Orozco, para que le explicaran las causas de la crisis que atraviesa el sistema de transporte público aéreo y cuáles son los planes de contingencia que se han diseñado para superarla. En el desarrollo del debate, el honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas cuestionó los abusos a los que vienen siendo sometidos los usuarios del transporte aéreo, pese a ser considerado por la ley un servicio público esencial.

En particular, el honorable Representante expuso cada una de las fallas en la prestación del servicio público, las sanciones irrisorias que se le han impuesto a las aerolíneas y evidenció los problemas en el diseño del reglamento aeronáutico que terminan por proteger los intereses de las aerolíneas en perjuicio de los derechos del usuario. El Representante concluyó con la necesidad de presentar un Proyecto de ley, en compañía de todas las bancadas del Congreso de la República, que garantice los derechos y deberes de los usuarios y fortalezca la capacidad de inspección, vigilancia y control de las autoridades.

En el mismo sentido del representante Arroyave, la honorable Representante Catalina Ortiz denunció que específicamente en Cali la tasa de cancelación supera el 90% de los vuelos. Además, expuso cómo las tarifas con origen de Cali o destino a Cali son 30% o 40% más costosas que en Medellín y Bogotá. Al respecto, planteó que la mejor manera de regular los precios de las tarifas es con competencia de aerolíneas de bajo precio, hoy en día no permitidas por el Concesionario del Aeropuerto de Cali – Aerocali.

Por su parte, el honorable Representante Jonh Jairo Hoyos evidenció el número de pasajeros transportados por Avianca en comparación con las demás aerolíneas, además analizó la oferta de vuelos por aerolínea en los trayectos Cali - Bogotá, Bogotá - Cartagena y Bucaramanga - Bogotá, y concluyó que la aerolínea juega una posición dominante en el mercado de transporte aéreo del país y abusa con los precios de sus tarifas. Adicionalmente, señaló cómo, a pesar del Paro de Pilotos, la utilidad de la compañía tuvo un incremento de 7,24% en sus ingresos respecto al 2016 y un incremento de 85.5% de sus utilidades, pasando de \$44.200 millones de pesos de utilidad en 2016 a \$82.000 millones en 2017.

Recogiendo las denuncias hechas por los honorables Representantes durante el debate de control político y las frecuentes quejas en las redes sociales y medios de comunicación por parte de los usuarios, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley que tiene por objeto regular, proteger, promover, garantizar y velar por el ejercicio libre de los derechos de los consumidores de servicios aéreos a nivel nacional en las relaciones entre los usuarios y los prestadores de servicios aéreos.

La Exposición de motivos está conformada por 3 partes, además de esta su introducción. En la primera se considera las facultades del Congreso de la República para reglamentar la prestación del servicio público de transporte aéreo en el país, y las demás disposiciones de las que trata el presente Proyecto de ley, además del trámite de la iniciativa en el Congreso. A continuación, se revisa la normatividad que regula la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo y se plantea la necesidad de regular y ajustar la normatividad existente y fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades. En tercer lugar, se analizan las principales fallas del servicio de transporte aéreo en el país y se propone el articulado.

## **2. FACULTADES DEL CONGRESO Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

De acuerdo al artículo 114 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Asimismo, el artículo 150 determina que:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

Adicionalmente, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que definió las competencias de cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, estableció que:

“Comisión Sexta. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas **y transporte**; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.” (Subrayado por fuera del texto).

### 3. SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL DE TRANSPORTE AÉREO EN COLOMBIA

Las actividades que se han considerado como servicios esenciales son aquellos bienes o servicios que, de manera directa, buscan la satisfacción de intereses o que llevan a la consecución de valores sumamente ligados con derechos y libertades fundamentales; significa que la concepción de un servicio esencial atiende a la satisfacción de necesidades básicas y protección de derechos y libertades fundamentales que sobrepasa la esfera de los negocios y el lucro particular. Y es que el transporte, incluyendo el aéreo, permite la concreción del derecho fundamental a la libertad de circulación.

La Constitución política y la ley son las normas que definen, expresamente, cuáles servicios tienen carácter de público esencial, debido a que no puede un operador jurídico o un intérprete de la ley, definir si una actividad se considera o no como esencial, toda vez que este carácter comporta una restricción al derecho fundamental a la asociación sindical.

Algunas actividades definidas como esenciales, son:

- Banca Central (Ley 31/92)
- Salud y pago de pensiones (Ley 100/93)
- Servicios públicos domiciliarios (Ley 142/94)
- Administración de justicia (Ley 270/96)
- Vigilancia de establecimientos carcelarios y penitenciarios Inpec (Decreto 407/94).
- Prevención y control de incendios (Ley 322/96).
- Aduanas e Impuestos Nacionales, (DIAN) (Ley 633/00).

- Explotación del Petróleo y Educación (desarrollo jurisprudencial).

- La Reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan. (Ley 336 de 1996).

Precisamente, por la importancia de estas actividades es que se encuentran generalmente reguladas, en especial cuando son particulares quienes las tienen a cargo. Adicionalmente, el Estado interviene a través de un ente de control para supervisar la calidad de los servicios y productos que ofrecen, garantía de derechos para la parte más débil en el contrato.

El artículo 3° de la Ley 105 de 1993 fue la primera en señalar el carácter de servicio público esencial en la operación del transporte público. Es así como define que “La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad (...) Excepcionalmente la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Además, el servicio de transporte público aéreo fue considerado como esencial por el artículo 5° de la ley 336 de 1996 así:

*“El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular; especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.*

*El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto”.*

El artículo 5° de la ley de transporte detalla claramente que dichas actividades estarán bajo la regulación del Estado, respecto a empresas de transporte público, prevaleciendo el interés general sobre el particular, sobre todo en casos en referentes

a la GARANTÍA en la prestación del servicio y PROTECCIÓN de usuarios.

Con base en la norma que se han expedido diferentes decretos reglamentarios para la explotación de servicios de transporte terrestre y aéreo, por ejemplo, decreto 348 de 2015 y respecto al transporte aéreo corresponde aplicar las normas RAC –Reglamento Aeronáuticos de Colombia–. Además, al considerarse servicio público, es claro que está bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin que ello sea impedimento para que les sea encomendado a los particulares.

Es así como la intervención del Estado en el servicio de transporte aéreo ha tenido ciertas implicaciones; por ejemplo, en el año 2003 se autorizó una sobretasa por combustible, de acuerdo al precio del petróleo publicado por Ecopetrol, o en el 2007 se fijó la libertad tarifaria y estableció también establecer cargos por combustible a la tarifa final.

### **Responsabilidad en el servicio público esencial**

Consecuencia de lo anterior, y dado su carácter esencial, resulta necesario que todas aquellas compañías que presenten el servicio de transporte aéreo se vean llamados a garantizar mínimos de idoneidad y calidad, pues si es el mismo legislador el que le ha dado un carácter de esencial, no es de poca monta el tener que asumir las responsabilidades propias de prestar un servicio como el que se menciona.

Además, caracterizar un servicio como esencial conlleva a una limitación a otro derecho fundamental y es el derecho a la huelga sindical, pues atendiendo a que estos servicios buscan satisfacer necesidades básicas o la realización de derechos y libertades fundamentales, como precisamente lo determinó la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia SL20094 de 2017.

### **NORMATIVIDAD VIGENTE**

Además de la Ley 336 de 1996, para el régimen del servicio aéreo de transporte comercial resultan aplicables dos normas principales y de las que se desarrolla el resto de la normatividad aplicable en nuestro país.

En principio, la Ley 105 de 1993 “*por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”, la cual, según su articulado busca la integración del sector transporte, determinando principios aplicables, facultades de las entidades territoriales, obras por concesión, medidas sobre transporte aéreo entre otros elementos.

La ley citada debe ser también analizadas bajo los parámetros de la ley 336 de 1996 “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*”, la cual en su artículo primero determina el objeto de la misma como la de “*...unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para*

*la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo, Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan*”.

Estas dos normas regulan el régimen de transporte aéreo en el país, iniciando por la ley de 1993 que descentralizó la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil del ministerio de transporte dada la especialidad del mercado del sector y la dotó de sus principales funciones. Específicamente el artículo 47, determinó que: “**Artículo 47. Funciones Aeronáuticas.** *Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte*”.

La otra norma, Ley 336 de 1996 complementó dichas facultades, entregándolas a la aeronáutica civil por el mismo grado de especialidad de las situaciones que en dicho gremio se presentan, mencionado que: “*El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, convenios, acuerdos prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados por Colombia*”.

Es de esta normativa que se desciende al tema que hoy nos ocupa, pues evidenciamos que el legislador mediante las normas dotó de dichas facultades a la aeronáutica civil, pero también le entregó una total autonomía para regular las situaciones que en el sector se presentan generando un vacío normativo, pues de un lado es la misma aeronáutica civil la que se encarga de determinar las compensaciones y derechos a los que haya lugar y resulta ser la misma a la que sus vigilados realizan las respectivas solicitudes para el usufructo de las licencias otorgadas, es decir, se convierte en juez y parte en la regulación aérea.

Ello ha llevado a que las compensaciones, si bien en algunos casos pueden resultar eficaces, no culminan en lo que deberían concluir y es en la imposición de sanciones correspondientes, pues la Aeronáutica Civil indicó, mediante la facultad regulatoria que el legislador dio, que el otorgamiento de la compensación como derecho del usuario no dará lugar a la sanción y es precisamente ese vacío legal lo que la presente ley busca complementar.

### **4. FALLAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO**

Pese a ser considerado un servicio público esencial, los operadores del transporte aéreo en el país han venido presentando reiterativas fallas en la prestación del servicio, tal y como fue expuesto por los Representantes citantes al debate del 12 de septiembre de 2018 y los demás Representantes que pidieron la palabra. Es por esto que a continuación



se presentan las principales fallas que fueron mencionadas en el debate:

#### 4.1. DERECHOS DE LOS USUARIOS

El presente Proyecto de ley en su Título II adiciona 10 nuevos derechos para los usuarios de transporte aéreo en el país, necesarios para asegurar la prestación del servicio con criterios de calidad y eficiencia.

- Derecho a un servicio de calidad.
- Derecho a la publicidad.
- Derecho a reclamar.
- Derecho de retracto.
- Derecho a desistimiento.
- Derecho a trato digno.
- Derecho a la compensación.
- Derecho a la indemnización integral.
- Derecho a obtener una respuesta oportuna y de fondo.

En relación al derecho de retracto, es importante mencionar que en conformidad al literal d) del artículo 6° del Proyecto de ley, quien adquiera un ticket y se arrepienta o decida no efectuar el viaje dentro de las primeras 48 horas desde la compra, lo podrá hacer sin tener que pagar ninguna multa.

Igualmente, en relación al derecho de desistimiento en el literal e) del mismo artículo, el pasajero podrá desistir dentro de las 48 horas antes del vuelo, pagando una sanción del 5% sobre el ticket. Cuando el desistimiento se haga con anterioridad a 48 horas pagará una sanción del 10%.

El Proyecto de ley también contempla una serie de derechos de los pasajeros para hacer frente a los abusos de las aerolíneas. Por ejemplo, el artículo 19 estipula que el pasajero que se percate que diligenció mal su nombre o su número de cédula tiene derecho a corregirlo hasta dos horas antes del vuelo, sin que esto genere costo adicional.

Asimismo, el artículo 20 determina que los pasajeros tienen derecho a ceder su ticket a terceros en cualquier momento y asumir un costo del 15% de su valor.

El literal J) del artículo 6° dio el derecho a los pasajeros para que en aquellos casos en donde se hayan adquirido trayectos de ida y vuelta, no se pierda el regreso por no abordar el vuelo de ida.

El artículo 14 determinó que los niños de entre dos y doce años tienen derecho a pagar como máximo las dos terceras partes de la tarifa plena. Adicionalmente, el inciso dos del mismo artículo fijó que los menores de dos años no pagarán la tarifa correspondiente, salvo por concepto de seguros exigidos.

Los pasajeros tienen derecho a viajar con sus mascotas, y estas tendrán un trato digno. De acuerdo al artículo 32 de la iniciativa, las aerolíneas deben prever los mecanismos necesarios para el transporte de mascotas, siempre que las condiciones de estas lo permitan. Además, siempre que haya necesidad debidamente demostrada de que el pasajero requiera

la compañía de la mascota en la cabina, la aerolínea deberá permitirlo.

Asimismo, en desarrollo del artículo 9° de la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el artículo 8° literal d) de esta iniciativa establece que todas las aerolíneas deberán establecer los mecanismos para garantizar el transporte de personas en condición de discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Esto implica que las aerolíneas y los operadores y concesionarios de los aeropuertos deberán adaptar sus instalaciones (salas de espera y accesos de abordaje) para el uso de las personas en condición de discapacidad.

El capítulo 2 del Título IV del Proyecto prohíbe la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de los servicios de transporte aéreo, además que cuando las aerolíneas incurran en estas prácticas, se considerarán nulas. Se entenderá como cláusulas abusivas todas aquellas que producen un desequilibrio en perjuicio del pasajero. Por ejemplo, aquellas mediante las cuales los usuarios renuncian a reclamar su compensación o indemnizaciones.

#### 4.2. TARIFAS

De acuerdo a la Aerocivil<sup>1</sup>, “el sistema tarifario del transporte colombiano ha evolucionado y cada una de sus etapas se han agotado por el mismo desarrollo de la industria y/o para responder a las necesidades de conectividad del país y sus regiones y/o tarifas accesibles al público”. De acuerdo a la entidad, hoy el país cuenta con mayores opciones de tarifas y es posible acceder a servicios de transporte aéreo en una red más amplia de rutas y a una gama más importante de tarifas.

Es así como en 1970 la Aerocivil fijaba semestralmente por resolución una tarifa por ruta, o dos dependiendo el equipo y el tipo de avión. En 1985 las tarifas se comenzaron a ajustar quincenalmente de acuerdo a un índice de costos que construía la entidad. A partir de 1991 se estableció el principio de Libertad Vigilada, mediante el cual se les dio la libertad a las empresas de transporte aéreo para establecer su tarifa, siguiendo unos parámetros regulatorios que daba la Aerocivil. Es así como en principio la entidad establecía el nivel máximo y mínimo de la tarifa, y las aerolíneas podían fijar libremente las tarifas que no fueran superiores o inferiores a las que la Aerocivil hubiera aprobado. Para lo cual, esta última desarrolló un aplicativo para el registro electrónico de las tarifas. Bajo este mismo principio, y en búsqueda de ampliar el acceso al servicio de transporte aéreo a más personas, la Resolución 3299 de 2007 liberó el nivel mínimo de las tarifas aéreas.

En consecuencia a este cambio, el Reglamento Aeronáutico estableció en su numeral 3.6.3.4.3.15.1 que, aunque existe Libertad Tarifaria, las variaciones que pretendan efectuarse en las tarifas propuestas

<sup>1</sup> Respuesta del Derecho de Petición de la Aerocivil 7/09/2018.

por la aerolínea deberán observar criterios técnicos y de suficiencia en los siguientes términos:

- Equidad: la tarifa deberá ser proporcional al tipo de servicio prestado y estará directamente relacionada con las características del trayecto o condiciones de operación, y en razón de aspectos tales como la distancia y la topografía de los lugares de procedencia y destino.
- Suficiencia: la tarifa deberá cubrir razonablemente los costos de la operación, como el combustible, el mantenimiento del equipo, los costos fijos etc., y la posible utilidad.

Sin embargo, a partir de 2012 la Aerocivil cambió su principio de regularización de las tarifas y liberó al nivel máximo el régimen tarifario. El artículo tercero de la Resolución 904 de 2012, la cual derogó el procedimiento tarifario dispuesto en el Reglamento Aeronáutico, y por tanto los principios de equidad y suficiencia, estableció que el **régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre**. En Colombia la política tarifaria otorga plena libertad a las empresas que prestan el servicio público esencial para establecer el precio.

Sin embargo, el párrafo de este mismo artículo tercero establece que “en todo caso, las empresas aéreas de transporte de pasajeros nacional e internacional, deben informar a la Aeronáutica Civil las tarifas que ofrezcan al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de ser publicadas, de acuerdo con los parámetros del sistema de información de la entidad”. Es decir, en la actualidad en Colombia hay plena libertad para establecer los precios por parte de las empresas, pero la vigilancia que ejerce la Aerocivil, recibiendo la información por parte de las aerolíneas.

Pues bien, en la pregunta 7 del derecho de petición que el Representante Fabio Fernando Arroyave presentó a la Aerocivil preguntó ¿cuál ha sido el crecimiento de los precios de los tiquetes aéreos en Colombia durante los últimos 10 años? La respuesta enviada por la entidad fue “...las aerolíneas establecen un precio a la situación del mercado el cual es variable y dependerá de diferentes factores, como demanda del servicio, tiempo de estadía del viajero, fecha del viaje, carácter reembolsable, penalidades entre otros. Por ende, no hay medición exacta del comportamiento del valor del tiquete aéreo”<sup>2</sup>.

Al respecto es importante mencionar que la Aerocivil está incumpliendo sus funciones de controlar el régimen tarifario, al ni siquiera contar con la información tarifaria de los últimos años, funciones establecidas en el artículo 5° del Decreto 260 de 1994, que entre otras afirman:

*Proponer e implementar las fórmulas y criterios para la directa, controlada o libre fijación de tarifas*

*para el servicio de transporte aéreo y los servicios conexos.*

9. *Orientar los programas de fiscalización sobre las personas, empresas o entidades, en lo referente a las rutas, frecuencias, itinerarios, tarifas, prácticas comerciales restrictivas y competencia desleal, solidez y resultados económicos, y todas aquellas actividades relacionadas con la prestación de servicios de transporte aéreo, adoptando las medidas correctivas o sanciones que correspondan.*

14. *Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.*

15. *Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación*

16. *Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.*

*Artículo 16. Oficina de Transporte Aéreo. La Oficina de Transporte Aéreo cumplirá las siguientes funciones:*

Funciones que a través del tiempo, y en razón a la figura de la Libertad Tarifaria, al parecer ya no resultan de su competencia. Es decir, parece ser que la Aerocivil se ha desprendido de muchas de sus obligaciones, bajo diferentes normas que ellos mismos han dictado conforme a las facultades otorgadas a esta entidad por la Ley 336.

Esto plantea varios interrogantes para los usuarios: ¿de qué manera el consumidor se puede quejar de los elevados costos de viajar en avión si la entidad competente no sabe el valor? ¿Cómo están regulando las tarifas? ¿La libertad tarifaria funciona para el mercado en Colombia?

De acuerdo con Pindyck (2009), para que un mercado tenga las características de un modelo económico de competencia perfecta requiere tres supuestos básicos: (1) las empresas son precio-aceptantes (la empresa no puede influir en el precio de mercado y que, por tanto, lo considera dado); (2) los productos son homogéneos, y (3) hay libertad de entrada y salida de las empresas. De esta manera, en un mercado perfectamente competitivo el precio se determinará libremente en el punto en el que se crucen la oferta y la demanda, a través de lo que se denomina la “mano invisible”.

Sin embargo, en aquellos casos en que se incumple alguna de los tres supuestos, ya no tendremos un modelo económico de competencia perfecta, y por ende ya no será determinado el precio mediante la “mano invisible”. Ahora, alguna de las partes tendrá un poder en el mercado y se incrementará el precio respecto al que tendría de existir la competencia perfecta.

Esta teoría plantea que en aquellos casos donde exista un monopolio, un monopsonio, un oligopolio o una competencia monopolística, en los que alguno de los individuos tiene un poder excesivo en el mercado, se justifica la intervención del Estado para resolver la falla en el mercado. La intervención puede estar en el sentido de establecer un precio

<sup>2</sup> Respuesta del Derecho de Petición a la Aerocivil 19/08/2018.

mínimo o máximo de venta, decretar un impuesto o hasta proveer los bienes y servicios del mercado a través de establecer una firma estatal o intervenir las existentes.

Si analizamos el mercado de transporte aéreo en Colombia, como lo demostraron los Honorables Representantes en el Debate de Control Político, la compañía Avianca movilizó en los últimos 10 meses un total de 9.480.731 pasajeros origen-destino a nivel nacional, cifra que representa el 51,08% del total de pasajeros movilizados en el país. Adicionalmente,

por las propias características del mercado aeronáutico, la libre entrada y salida de las empresas no existe porque se requieren grandes inversiones de capital para ingresar, y al mismo tiempo, grandes desinversiones de capital para salir. Por lo tanto, el mercado colombiano no cumpliría los supuestos de un modelo de competencia perfecta.

Prueba de lo anterior, es que en el Debate de Control Político se presentaron los abusos en las tarifas que hoy en día protagoniza la compañía Avianca S. A. En particular, el Representante Fabio Arroyave presentó el siguiente ejemplo:

**Tabla 1: Precios de los tiquetes de la aerolínea Avianca en 2018**

Trayecto	Fecha Ida	Horario	Tipo de Tarifa	Fecha Regreso	Horario	Tipo de Tarifa	Valor
Bogotá – Miami	1° de octubre	6:33	Econo	10 de octubre	10:38	Econo	1.064.840
Bogotá – Pasto	1° de octubre	6:35	Econo	10 de octubre	10:38	Econo	1.112.440
Cali – Bogotá	1° de octubre	6:40	Flexi	10 de octubre	10:30	Econo	902.360
Bogotá – Riohacha	1° de octubre	9:50	Econo	10 de octubre	17:32	Econo	973.220
Cali – Miami	1° de octubre	18:23	Súper Promo	10 de octubre	17:16	Súper Promo	1.057.350
Cali – Pasto	1° de octubre	10:58	Promo	10 de octubre	08:01	Flexi	1.200.500

**Fuente:** Precios consultados el domingo 9 de septiembre de 2018 a las 10:00 a. m. por la UTL del honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas en la página de la compañía.

Como se puede observar, tomando registros tarifarios con casi un mes de anticipación, viajar a ciudades como Pasto desde Bogotá o Cali resulta más caro que viajar a Miami desde las mismas ciudades y en el mismo período de tiempo. Precios elevados también se encontraron en los trayectos a las ciudades de Manizales, Popayán, Valledupar, Cartagena, Leticia, Cúcuta, Montería y Villavicencio. En particular, esta última ciudad presentó un incremento sustancial de los precios con el cierre de la Vía al Llano, ofreciendo tiquetes en tarifa Econo en el trayecto Bogotá - Villavicencio, ida y vuelta, con valores de \$1.063.420 y \$1.458.500. Es decir, en un momento en el que el servicio respondió ante una calamidad a las necesidades de los habitantes del Llano colombiano, la empresa prestadora del servicio esencial subió significativamente sus ingresos.

Esto constituye un abuso de las tarifas impuestas a los usuarios por parte de la aerolínea Avianca y, al mismo tiempo, cuestiona la conveniencia de la absoluta libertad tarifaria que hoy disfrutaban las empresas de transporte aéreo. Sin lugar a dudas, es necesario establecer un control en el entendido que las empresas cuentan con un poder de mercado y no son precio-aceptantes. Adicionalmente, es importante recordar que es función de la Aerocivil fijar y hacer cumplir la política tarifaria, además de ejercer inspección, vigilancia y control sobre

la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo.

**En el mundo existen dos modelos para asignar las tarifas: uno que establece franjas tarifaria y otro que otorga libertad tarifaria. Colombia cuenta con libertad tarifaria, pero este funciona eficientemente cuando las empresas no tienen poder de mercado para influir en los precios. Ante la realidad colombiana en la que una sola aerolínea transporta más de la mitad de los pasajeros, es necesario construir un híbrido de libertad tarifaria controlada por las autoridades.**

**La propuesta del presente proyecto de ley es establecer un mecanismo mediante el cual las Aerolíneas justifiquen sus tarifas ante la Autoridad Aeronáutica en términos de los principios de equidad y suficiencia, pero en especial, bajo la responsabilidad que resulta de prestar un servicio público esencial y la regulación y control efectivo por parte de las entidades competentes para que los operadores no abusos de su posición en el mercado.**

Es por esta razón que el artículo 12 de esta iniciativa prevé que la Aerocivil autorizará el valor de las tarifas a cobrar por los trayectos nacionales bajo los criterios de equidad y suficiencia. Además, cualquier cambio a la tarifa autorizada deberá seguir el mismo procedimiento. En caso de no considerarla

justa, la Aerocivil estará autorizada para objetar el incremento.

#### 4.3. CANCELACIONES

El Reglamento Aeronáutico Colombiano establece como deber del transportador:

##### 3.10.2.16. Obligación de resultado para el transportador

Como resultado del contrato de transporte, en aplicación del artículo 989 del Código de Comercio, el transportador deberá conducir al pasajero por vía aérea, sano y salvo a su lugar de destino,

conforme a los horarios itinerarios y demás normas contenidas en los reglamentos aeronáuticos; a la hora convenida, en un término prudencial y por una vía razonablemente directa, sin perjuicio de lo establecido en los numerales 3.10.2.10 y 3.10.2.11 del presente reglamento.

Sin embargo, el sector aéreo colombiano presenta reiteradas fallas en el cumplimiento de sus vuelos nacionales, como se puede ver en las siguientes tablas con el desempeño de dos aerolíneas en sus vuelos domésticos desde septiembre de 2017 a la fecha.

**Tabla 2: Desempeño de Copa Colombia de Septiembre 2017 a la fecha**

COPA COLOMBIA	Total Vuelos	Cumplidos	Adelantados	Cancelados	Demorados	Penalizados	Tasa de Cumplimiento
sep-17	297	273	2	1	21		92%
oct-17	305	258	2		45		85%
nov-17	304	258	3		43		85%
dic-17	318	253	2	7	56		80%
ene-18	305	257	5	1	42		84%
feb-18	274	244	7	5	18		89%
mar-18	312	273	13	2	21	3	88%
abr-18	294	264	5	1	24		90%
may-18	318	279	7	1	31	-	88%
jun-18	314	257	8	8	41		82%
TOTAL	3.041	2.616	54	26	342	3	86%

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

**Tabla 3: Desempeño de Avianca de Septiembre 2017 a la fecha**

AVIANCA	Total Vuelos	Cumplidos	Adelantados	Cancelados	Demorados	Tasa de Cumplimiento
Septiembre 2017	13.003	6.092	41	3.397	3.473	47%
Octubre 2017	13.081	3.126	14	8.103	1.838	24%
Noviembre 2017	13.420	4.235	77	6.143	2.965	32%
Diciembre 2017	13.247	6.275	88	2.814	4.070	47%
Enero 2018	12.150	8.050	55	1.406	2.639	66%
Febrero 2018	10.566	6.512	35	1.048	2.971	62%
Marzo 2018	10.925	7.239	44	714	2.928	66%
Abril 2018	11.405	6.325		1.048	4.032	55%
Mayo 2018	11.575	7.206	35	1.005	3.329	62%
Junio 2018	11.036	5.912	36	970	4.118	54%
TOTAL	120.408	60.972	425	26.648	32.363	51%

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

En promedio, uno de cada dos vuelos de Avianca tuvo algún problema durante el período de septiembre de 2017 a junio de 2018, y esto sin contar con los meses de julio y agosto en los que la

compañía sufrió retrasos por problemas técnicos en el software que utiliza para asignar las tripulaciones.

Lo más grave de todo es que, de acuerdo a la misma Aerocivil, en el mismo período de tiempo tenemos por lo menos 15 trayectos en los que Avianca nunca cumplió su contrato de transporte.

**Tabla 3: Vuelos con menor tasa promedio de éxito del período septiembre de 2017 a junio de 2018 de Avianca**

Trayecto	Promedio de Tasa de Cumplimiento
San Andrés, Isla – Bucaramanga	0,0%
Leticia – Cali	0,0%
Leticia – Rionegro, Antioquia	0,0%
Montería – Rionegro, Antioquia	0,0%
Bucaramanga – San Andrés, Isla	0,0%
Rionegro, Antioquia – Cúcuta	0,0%
Rionegro, Antioquia – Leticia	0,0%
Cali – Leticia	0,0%
Rionegro, Antioquia – Montería	0,0%
Cali – Santa Marta	2,8%
Santa Marta – Cali	2,8%
Bucaramanga – Cali	2,9%
Cúcuta – Rionegro, Antioquia	3,9%
Cali – Bucaramanga	5,7%
San Andrés, Isla – Rionegro, Antioquia	10,9%
Bucaramanga – Rionegro, Antioquia	12,5%

Trayecto	Promedio de Tasa de Cumplimiento
Rionegro, Antioquia – San Andrés, Isla	14,2%
Cartagena – San Andrés, Isla	14,9%
San Andrés, Isla – Cartagena	17,0%
Cartagena – Cali	17,5%

**Fuente:** cálculos propios con base en la respuesta al derecho de petición a la Aerocivil - 29/08/2018.

Y esto sin contar con las ciudades capitales en las que Avianca es la única aerolínea comercial nacional que presta el servicio, y lo presta con un muy deficiente servicio: Cúcuta, Manizales, Pasto, Popayán, Riohacha, Valledupar, entre otras.

Es necesario fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control en la entidad encargada para que las aerolíneas cumplan con su deber en los términos del numeral 3.10.2.16 del Reglamento Aeronáutico Colombiano.

#### 4.4. COMPENSACIONES

El Reglamento Aeronáutico Civil en su capítulo 3 establece los derechos y los deberes de los usuarios y de las aerolíneas. A continuación se presenta un cuadro comparativo de ambos:

**Tabla 4: Desproporción de los derechos entre pasajeros y las aerolíneas**

Incumplimiento	Pasajeros	Aerolínea
Demoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Si no hay más cupos, pierde el vuelo.</li> <li>-Si hay posibilidad de reubicarlo, la aerolínea puede ponerle una multa que no exceda el 10% del valor del ticket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1-3 horas: un refrigerio y una llamada.</li> <li>3-5 horas: (desayuno, almuerzo o comida, según la hora).</li> <li>5 horas o más: compensar con un 30% ticket.</li> <li>Si pasa las 10:00 p. m. proporcionará hospedaje (cuando sea el caso) y transporte.</li> </ul>
Anticipaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>El pasajero siempre tiene que llegar antes:</li> <li>-2 horas vuelo nacional (3 horas en temporada alta)</li> <li>-3 horas vuelo internacional (4 horas temporada alta).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se puede anticipar avisando con una hora de anticipación.</li> <li>-Se le proporcionará el viaje a su destino final en el siguiente vuelo que le resulte conveniente de la misma aerolínea.</li> <li>-El pasajero no pagará ningún excedente si el nuevo cupo corresponde a una tarifa superior.</li> </ul>
Cancelaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El pasajero podrá cancelar la reserva con antelación no inferior a 24 horas al vuelo. La empresa podrá sancionar de acuerdo a sus políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Por causa de fuerza mayor o por razones meteorológicas: el transportador quedará liberado de la responsabilidad devolviendo el precio del billete.</li> <li>-Por causas internas del transportador: se devuelve el precio</li> </ul>

Incumplimiento	Pasajeros	Aerolínea
	-No aplica para tarifas promocionales. -Cualquier cambio deberá solicitarlo con la misma antelación, asumiendo los eventuales sobrecostos.	del billete y una compensación del 30% del tiquete.
Otros	-No pueden cambiar el nombre del usuario. -Si no toman el vuelo de ida, pierden el de regreso.	

**Fuente:** Reglamento Civil Aeronáutico 2018.

**Compensaciones a nivel internacional**

Con el fin de proponer la compensación a la que tienen derecho los pasajeros por motivo de los retrasos, cancelaciones y sobreventas en el presente Estatuto, se analizó también el marco normativo de las compensaciones en México, la Unión Europea y los Estados Unidos.

La Ley de Aviación Civil Mexicana, reformada el pasado 26 de junio de 2017 por el Congreso de este país, establece:

- Retraso: cuando la causa es atribuible a la aerolínea, el pasajero será indemnizado o compensado de la siguiente forma:
- De 1 a 4 horas: Conforme a las políticas de compensación de la aerolínea. Estas como mínimo deben incluir descuentos para vuelos futuros y/o alimentos. Estas políticas de compensación deben ser compartidas a la Secretaría y la Procuraduría y ser publicadas.
- Si son mayores a dos horas, los descuentos no podrán ser menores a 7,5% del precio del tiquete.
- Más de 4 horas: Además incluirá la compensación aplicable a la cancelación de vuelo cuya responsabilidad sea atribuible a la aerolínea.
- Cancelación de vuelo: Cuando la causa sea atribuible a la aerolínea, el pasajero podrá elegir una de estas tres opciones:
- Reintegrar el precio del tiquete o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje, y una indemnización del 25% del valor del tiquete.
- Ofrecerle, con todos los medios posibles a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible. Además, acceso a llamadas telefónicas y envío de correos electrónicos; alimentos de acuerdo al tiempo, alojamiento y transporte al alojamiento según corresponda.
- Transporte en una fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino

que haya sido cancelado, y una indemnización del 25% del valor del tiquete.

- Sobreventa. Cuando haya un problema de sobreventa en la aeronave, la aerolínea debe solicitar voluntarios que renuncien al embarque a cambio de beneficios.

De acuerdo al Departamento de Transporte de los Estados Unidos, las compensaciones en este país funcionan así:

- Demoras: Las aerolíneas no están obligadas a compensar a los usuarios de transporte aéreo por retrasos debido a condiciones meteorológicas o problemas técnicos, pero sí están obligados a compensar al pasajero al que le fue denegado el embarque involuntariamente por razón de sobreventa.
- Cancelaciones: Las aerolíneas no están obligadas a compensar a los usuarios de transporte aéreo cuando...
- Sobreventas: La aerolínea puede decidir quién viaja y quién no, si el pasajero se le es denegado el abordaje será compensando de acuerdo al tipo de vuelo que tenga:
- **Vuelo doméstico:**
  - 0-1 hora de retraso: No compensación.
  - 1-2 horas de retraso: 200% del tiquete de ida (máximo 650\$).
  - Más de 2 horas de retraso: 400% del tiquete de ida (máximo 1.300).
- **Vuelo internacional:**
  - 0-1 hora de retraso: No compensación.
  - 1-4 horas de retraso: 200% del tiquete de ida (máximo 650\$).
  - Más de 4 horas de retraso: 400% del tiquete de ida (máximo 1.300).
- Por su parte, la Unión Europea en el Reglamento N° 261/2004 establece las siguientes compensaciones:
- Demoras:
- La atención al usuario: Alimentos en función del tiempo, dos llamadas, alojamiento y transporte al alojamiento cuando aplique el caso, transporte al alojamiento y llamadas, cuando:

- De dos horas o más en el caso de todos los vuelos de 1.500 km o menos.
- De tres horas o más en el caso de todos los vuelos intercomunitarios de más de 1.500 km y de todos los demás vuelos entre 1.500 y 3.500 km.
- De cuatro horas o más en el caso de todos los demás vuelos.
- Cuando el retraso es como mínimo cinco horas: el costo íntegro del billete en el precio a que se compró correspondiente a la parte, o a las partes del viaje no efectuadas, y el vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente.
- Cancelaciones:
- Reembolso en siete días del coste íntegro del billete en el precio a que se compró correspondiente a la parte, o a las partes del viaje no efectuadas, y el vuelo de vuelta al primer punto de partida lo más rápidamente.
- En caso de que requiera moverse de aeropuerto en una misma ciudad, el costo de transporte lo asume la aerolínea.
- La atención al usuario: Alimentos en función del tiempo, alojamiento cuando aplique el caso, transporte al alojamiento y dos llamadas.
- Sobreventa:
- En primer lugar, el transportista podrá pedir que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de beneficios determinados por las aerolíneas.
- ◦ Cuando tenga que denegar el embarque a pasajeros contra la voluntad de estos, la aerolínea compensará con:
  - 250 euros para vuelos de hasta 1.500 km.
  - 400 euros para los vuelos intracomunitarios de más de 1.500 km y para los demás vuelos de entre 1.500 y 3.500 km.
  - 600 euros para los demás.
- La compensación de una cancelación.

### Nueva propuesta de compensación

Basado en la reglamentación internacional de las compensaciones, y motivado por las altas tasas de incumplimiento de las aerolíneas en Colombia<sup>3</sup>,

<sup>3</sup> A nivel internacional, de acuerdo a los rankings que publicó OAG (la compañía de inteligencia de viajes aéreos más importante del mundo). Avianca tuvo un cumplimiento de vuelos nacionales e internacionales de 65% desde junio de 2017, a mayo de 2018, ocupando el puesto 109 de 137 aerolíneas evaluadas. En este mismo periodo, las aerolíneas con mejores resultados en cumplimiento fueron T'way Air, de Corea del Sur, con 95,6% en cumplimiento, Hong Kong Airlines, con 92,4%, Fuji Dream Airlines de Japón, con 91,7%, y Canaryfly de España, con 90,6%. No muy lejos se encuentran Latam de Ecuador, con 89,4% y Copa en Panamá con 88,2%.

se propone el siguiente esquema de compensación incluido en los artículos 17 y 18 del proyecto de ley.

- Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a tres (3), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no exceda de tres (3) minutos o por medio más ágil disponible al lugar de destino, o al de origen en caso de conexiones, a requerimiento del pasajero, además de pagar o abonar en cuenta al pasajero el quince por ciento (15%) del valor del trayecto al momento de la demora.
- Cuando la demora sea superior a tres (3) horas e inferior a cinco (5), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de pagar o abonar en la cuenta del pasajero un cuarenta por ciento (40%).
- Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero un sesenta por ciento (60%).
- Cuando la aerolínea cancele el vuelo deberá dar a elegir a los pasajeros entre las dos siguientes opciones:
- Ser reubicado en el siguiente vuelo con el mismo trayecto y reintegrarle el 100% del precio del trayecto incumplido o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje al momento de la compra.
- Reintegrarle el 100% del precio del tiquete al momento de la compra, una compensación adicional de otro 100% del precio del tiquete al momento de la compra, y la cancelación de los trayectos de ida y de regreso.

Si la cancelación se debe a sobreventa, se deberá compensar con el doble del valor del tiquete y será reubicado en el próximo vuelo con el mismo trayecto.

Adicionalmente, el artículo 30 estipula que cuando el equipaje tarde más de 24 horas en ser entregado, se compensará al usuario con el 20% del valor del trayecto y la aerolínea proveerá los elementos básicos de aseo para el pasajero.

En caso de destrucción o extravío, se deberá compensar con dos salarios mínimos legales mensuales al pasajero en un plazo máximo de 24 horas.

Además de la compensación por pérdida o retraso del equipaje, el artículo 28, inciso segundo, de la iniciativa propone que los pasajeros podrán acumular su equipaje con las personas que los acompañen sin incurrir en ningún costo adicional. Es decir, una familia podría en una sola maleta sumar el peso de cada una de las maletas permitidas por la aerolínea. El mismo artículo, en su inciso tres, estima que siempre y cuando el equipaje no

exceda el peso máximo permitido por la aerolínea, el pasajero no incurrirá en costos adicionales.

#### 4.5 REGULACIÓN DE LAS CAUSAS INTERNAS Y EXTERNAS

El Representante Fabio Arroyave también mostró las diferencias entre los reportes que presenta cada

**Tabla 5: Reporte de Cumplimiento Aerocomercial, octubre de 2017:**

Aerolínea	Vuelos programados	Vuelos Incumplidos	Causas Internas		Causas Externas		No específicas	
Latam	3.631	1.137	530	47%	591	52%	16	1%
Copa	305	47	10	21%	36	77%	1	2%
Viva Colombia	84	43	5	12%	7	16%	31	72%
Avianca	13.081	9.955	451	5%	9.504	95%		

Como se puede observar, mientras que Avianca alega que en el 95% de los casos incumple los vuelos por causas externas a la compañía (condiciones meteorológicas y causas de fuerza mayor), Viva Colombia culpa a las causas externas en el 16% de los casos, Copa el 52% y Latam 77%. Es decir, en el mismo mes, operando en el mismo país, mientras que una aerolínea alega que las causas de fuerza mayor y meteorológicas son las causantes del 16% de sus retrasos y cancelaciones, otra compañía alega que es el 95% de los casos.

**Resultado fundamental que el Estado colombiano defina legalmente los alcances de las causas internas y externas que provocan los incumplimientos, y que no permita que en los mismos trayectos y horarios, las aerolíneas impongan excusas no reguladas para evitar el pago de las compensaciones y las sanciones.** Es así como el proyecto de ley propone cuatro artículos al respecto:

En primer lugar, el artículo 22 define las causas externas como aquellas causas que resulten ajenas a la aerolínea y que no son previsibles para la misma, como, por ejemplo, elementos climáticos, desastres naturales, amenaza terrorista, entre otras. Asimismo, el artículo 23 define las causas internas como aquellas causas que le resulten imputables a la aerolínea o que pueda haber previstas o controladas, como, por ejemplo, reparación de aviones, falta de personal, huelgas, entre otras.

El artículo 24 establece que en aquellos eventos en que se generen demoras o cancelaciones por causas externas a la aerolínea, estas no generarán investigaciones ni sanciones por parte de la autoridad competente.

Por último, el artículo 25 determina que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo el control y seguimiento a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales, con el fin de dar inicio a las investigaciones a que haya lugar. Además, establece que consecuencia de dicha facultad, cuando una compañía presente fallas en el servicio en un porcentaje superior o igual a los 80% en cada una de las licencias de operación otorgadas,

aerolínea respecto a las causas internas y externas de sus incumplimientos. Como ejemplo, se presenta a continuación el reporte del cumplimiento de las aerolíneas en el mes de octubre de 2017.

procederá a iniciar el procedimiento respectivo para la cancelación de la misma.

#### 4.6 LICENCIAS DE OPERACIÓN

Durante los últimos meses, la principal aerolínea de Colombia, Avianca, ha afrontado una crisis de operación por la ausencia de pilotos. El origen de la crisis fue el 20 de septiembre cuando cerca de 600 pilotos sindicalizados en ACDAC entraron a huelga exigiendo mejoras salariales. De acuerdo a sus reclamos, sus ingresos efectivos resultan significativamente menores a los ingresos de los pilotos en otros países y, en particular, los que reciben los pilotos de Avianca en Perú.

Aunque la huelga se declaró ilegal, por cuanto se trata de un servicio público esencial, el paro sí evidenció la escasez de pilotos en el país y, específicamente, en la compañía, debido a que la certificación de piloto les permite volar en cualquier parte del mundo, razón por la cual permanentemente reciben ofertas de aerolíneas internacionales para desvincularse de Avianca y trabajar en el exterior. En total, Avianca despidió a 85 pilotos en 2018 y 70 más han renunciado. Esto significa 16 aviones menos volando.

A pesar de la escasez, y a la gran dificultad para vincular nuevos pilotos, de acuerdo a la compañía, un nuevo piloto se demora entre 2 y 3 años para pilotear un avión grande, la aerolínea se ha negado a ajustar el salario y a cumplir con las peticiones de los sindicatos. Como resultado: el día de hoy operan con 40 pilotos menos.

Al momento de preguntarle a la Aerocivil por las dificultades de operación de Avianca por la ausencia de pilotos, esta contestó: **“a la Aeronáutica no le compete emitir medidas regulatorias para asegurar la oferta de pilotos y personal de mantenimiento de las empresas aéreas que operan en el país, esto le compete a cada una en particular en virtud de la libertad de empresa”**.<sup>4</sup>

Lo anterior muestra una falla en la inspección, vigilancia y control por parte de la Aerocivil que no atiende sus responsabilidades de controlar

<sup>4</sup> Respuesta del Derecho de Petición de la Aerocivil del 29/08/2018.



un servicio público que es esencial. Los pilotos resultan ser fundamentales para la operación de una aerolínea, y la empresa Avianca no cuenta con el personal suficiente para operar, sin embargo, la Aerocivil afirma que no le compete.

No obstante, el Reglamento sí establece unas medidas que puede adoptar la Aerocivil:

- De acuerdo al RAC (3.6.3.3.1.11 Disminución del número de aeronaves). Cuando se disminuya la flota aeronavagable de una empresa y esta situación implique una reducción en la capacidad ofrecida en el itinerario, a más tardar de los cinco días siguientes a que se configure la situación, la empresa deberá entregar una nueva propuesta de operación o de itinerarios ajustada a la nueva capacidad ofrecida. La reducción de pilotos afecta la disponibilidad del número de Aeronaves. Además, la norma dice que “de manera inmediata la autoridad aeronáutica podrá asignar a otros operadores en forma provisional o definitiva la rutas suspendidas.
- De acuerdo al RAC (3.6.3.4.3.8) la Aerocivil podrá autorizar temporalmente a empresas de transporte aéreo operar en rutas regularmente servidas, cuando se produzcan restricciones que afecten la prestación normal del servicio de transporte aéreo.

Po otro lado, el capítulo 3.6.3 del Reglamento Aeronáutico colombiano establece los requisitos generales para que una empresa de servicios aéreos comerciales obtenga el permiso de operación o funcionamiento. Textualmente afirma que una empresa deberá demostrar su capacidad administrativa, técnica y financiera en relación con las actividades que se propone desarrollar y **deberá mantener tales condiciones** mientras sea titular de dicho permiso (numeral 3.6.3.2.2 del Reglamento).

En particular, en relación a la capacidad administrativa se determinará entre otros aspectos por la organización de la empresa, **suficiente e idóneo personal administrativo** y técnico para desarrollar el objeto social de la misma y contar con la infraestructura adecuada en la base principal y subbases donde realice operaciones.

Precisamente, el representante Fabio Fernando Arroyave se preguntó en el debate de control político ¿Cómo es posible que una empresa con 85 pilotos despedidos y con 70 pilotos que han renunciado, mantenga la capacidad administrativa y el personal idóneo para operar? ¿Por qué se mantiene la Licencia de Operación de Avianca pese a los graves problemas administrativos que está atravesando?

**Es fundamental que la Autoridad Aeronáutica de Colombia verifique periódicamente el cumplimiento de la capacidad de operación de las aerolíneas y, de ser necesario, revoque las licencias de operación cuando la situación lo amerite. Casos como el de Avianca vendiendo**

**vuelos sin la capacidad para operarlos, no se pueden repetir.**

Al respecto, este Proyecto de ley amplía las funciones de inspección, vigilancia y control de la Aerocivil para determinar renovar las licencias de operación de las aerolíneas, y solicita un informe semestral al Congreso de la República de la capacidad técnica, administrativa y operacional de las aerolíneas que operan en Colombia. Es por esto que el artículo 26 determina que por lo menos cada trimestre, la Aerocivil deberá verificar que los criterios para el otorgamiento de la licencia de operación se mantengan en debida forma, esto es, atendiendo a la capacidad operativa, técnica y financiera para mantener la licencia en óptimas condiciones con el fin de mantener un servicio de alto estándar para el consumidor de servicios aéreos. En caso de que la aerolínea no mantenga los estándares exigidos por la autoridad competente, esta última procederá a iniciar el trámite respectivo para la cancelación de esta.

Por último, determinar en su artículo 27 que semestralmente la Aerocivil presentará un informe al Congreso de la República indicando los índices de cumplimiento detallando el cumplimiento por cada una de las rutas otorgadas a cada aerolínea y el plan de mejora exigido por la autoridad para el mejoramiento del servicio.

**4.7. CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS Y FALTA DE INFORMACIÓN DE LOS USUARIOS**

Es obligación de la Aeronáutica Civil y las aerolíneas dar a conocer los derechos de los usuarios aéreos. Así lo estipula el Reglamento en su numeral 3.10.4.5, el cual afirma que “las aerolíneas darán a conocer el texto de las disposiciones relativas a los derechos y deberes de los usuarios **en el bolsillo de cada uno de las sillas de los pasajeros, en los puntos de atención, en los mostradores y en las centrales de reserva**”. Sin embargo, lo anterior no es cumplido por las aerolíneas en el país. Hoy en día en los bolsillos de las sillas de los pasajeros se encuentran revistas de las aerolíneas, publicidad y las normas aeronáuticas referentes a las emergencias. El consumidor no tiene información clara, precisa y verás sobre sus derechos.

Esto provoca una asimetría de información entre la empresa y los usuarios. Los usuarios no pueden reclamar unos derechos que desconocen, y a las empresas no les interesa que lo sepan porque esto implicaría mayores costos. Por su parte, la autoridad encargada tampoco se preocupa por darlos a conocer, incumpliendo sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Precisamente, la falta de conocimiento de los derechos se evidencia en la baja tasa de reclamaciones de las aerolíneas. Durante el último año, el sistema aéreo Colombia y, en particular, Avianca, presentó 3 graves fallas en su servicio:

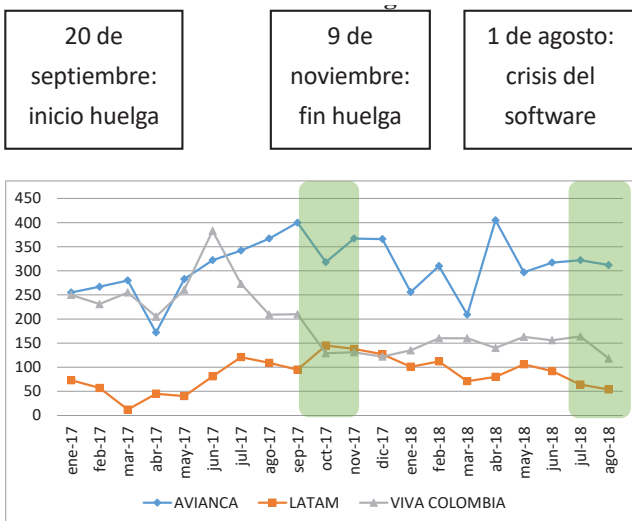
- La huelga de los pilotos de Avianca que duró 51 días, desde el 20 de septiembre al 9 de

noviembre de 2017, tiempo durante el cual 14.240 vuelos de la aerolínea se cancelaron, 4.093 se demoraron, 107 se adelantaron y solo se cumplieron 6.486, provocando una tasa de cumplimiento de 26%.

- A mediados del 2018 la aerolínea presentó varios problemas operacionales relacionados con la falta de personal de pilotos. El 16 de julio solicitó contratar 70 pilotos extranjeros, y la Aerocivil aprobó 30 el 12 de agosto.
- El 1° de agosto de 2018 falló la actualización del software de asignación de la tripulación y no quedaron agendados 20 de tripulaciones completas, afectando seriamente la operación de ese día y siguientes.

Sin embargo, el periodo de tiempo que abarca estos tres sucesos no presenta cambios sustanciales en los reportes de quejas y reclamos de los usuarios, como se puede ver en la siguiente gráfica:

**Gráfico 1: Reclamos de las aerolíneas de enero de 2017 a agosto de 2018**



Por lo tanto, es necesario hacer cumplir las normas en relación a la divulgación de los derechos de los usuarios del servicio de transporte público aéreo, es por esto que de acuerdo al artículo 4° de la iniciativa, es deber de las aerolíneas y de la Aerocivil dar a conocer los derechos y deberes de los pasajeros.

En el mismo sentido, el literal f) del artículo 8° regula que en caso de incumplimiento por parte de la Aerolínea, esta deberá proporcionar al pasajero afectado un impreso con los derechos que tiene y las compensaciones que puede reclamar de acuerdo a la normatividad vigente.

Además, de acuerdo a los artículos 35 y 36, todo pasajero que sienta que se le han vulnerado sus derechos podrá interponer quejas y reclamos ante las aerolíneas, quienes deberán contestar en el término de 10 días. En caso de no estar de acuerdo con la respuesta, el pasajero podrá interponer recurso de apelación ante la Aerocivil quien decidirá de fondo.

Por último, el artículo 37 del proyecto de ley determina que todos los aeropuertos deberán contar con personal debidamente capacitado en los derechos de los usuarios de los servicios aéreos, en los mismos horarios de funcionamiento del aeropuerto. Este personal deberá recibir quejas y reclamos por parte de los pasajeros y brindar asesoría en derechos y deberes.

**4.8. RÉGIMEN SANCIONATORIO**

Los incumplimientos por parte de las aerolíneas no se convierten en sanciones impuestas por parte de la Aerocivil. Prueba de esto es que a pesar de los incumplimientos de la Aerolínea Avianca en el año 2017 (cuando se llevó a cabo la huelga de los pilotos de ACDAC), la Aerocivil impuso por concepto de vuelos cancelados, demorados, anticipados, retrasados e información deficiente una sanción a todas las aerolíneas que operación en Colombia por valor de \$11.065.755, y en lo corrido de este año no ha habido sanciones por este concepto, a pesar de los problemas operacionales del mes de agosto.

Lo anterior se puede explicar por dos razones. En primer lugar, no existe claridad en la definición de las causas internas o externas a la empresa que provocan los incumplimientos. Por ejemplo, de acuerdo a Avianca una huelga de pilotos es considerada una causa externa de sus problemas operacionales, aunque sea perfectamente previsible y sea el resultado de una negociación entre dos partes que hacen parte de la empresa.

En segundo lugar, de acuerdo al numeral 3.10.2.13.3 exoneración de sanción, “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 Aerocivil”. Es decir, el pago de la compensación exonera de la sanción a una aerolínea.

**COMPENSACIÓN VERSUS SANCIÓN**

La compensación según lo establecido en el Código Civil, artículo 1714, se considera como una de las formas de extinguir las obligaciones entre dos personas ambas ostentando la calidad de deudoras entre sí.

No obstante, desde el punto de vista del servicio esencial del transporte público, la compensación se debe entender como la medida por la cual un usuario afectado por las situaciones que la norma determina que menoscaban o afectan su derecho a la utilización de un servicio en óptimas condiciones es “reparado”; esto es, una medida que busque “remediar” la actuación de la aerolínea que en cierta medida afecta al usuario.

Si bien es cierto, ni la Ley 105 de 1993 ni la Ley 366 de 1996, mucho menos los reglamentos Aeronáuticos definen expresamente lo que se entiende por compensar, en el desarrollo de los marcos normativos debemos entender como tal, aquellos mecanismos con los cuales se busca “resarcir” o “enmendar” al afectado, y es así como los Reglamento aeronáuticos detallan ciertas

situaciones en las que las compañías que prestan los servicios de transporte aéreo comercial deben dar aplicación a estas medidas.

Diferente es el régimen sancionatorio, en el cual lo que se busca es la imposiciones de las sanciones que la ley prevea, cuando se configure alguna de las conductas que constituyen una infracción a dichos reglamentos. Este tipo de sanciones son, desde el punto de vista de la aeronáutica civil, multas o suspensiones en el otorgamiento y usufructos de las licencias otorgadas (slots).

Así pues podemos detallar las diferencias entre las dos situaciones que acá se nos presentan. La primera se busca compensar directamente al usuario afectado y la ley es la que “tasa” dichas compensaciones conforme a lo que la misma Aeronáutica, dentro de las competencias a ella asignada, considera como las adecuadas para la conducta; la segunda es consecuencia de la infracción a normas administrativas<sup>5</sup> o normas técnicas<sup>6</sup> y la consecuencia deriva en la imposición de sanciones, como arriba se señaló.

Cuando se tornan recurrentes o sistemáticas aquellas conductas que generan el derecho a la compensación, surge también la competencia de la autoridad aeronáutica de iniciar las investigaciones y sanciones a que haya lugar, no obstante, también, dicha norma, determinó que cuando se aplique la compensación no habrá lugar a la sanción, habiendo así un colisión entre el derecho a compensar y la facultad de sancionar que debe ser eliminada.

En desarrollo de lo anterior, el proyecto de ley en su artículo 43 establece que el pago de la compensación al pasajero no exime a la Aerocivil de realizar la investigación y sancionar, cuando sea el caso, a las aerolíneas que vulneren los derechos de los pasajeros.

Por último, el artículo 44 estableció que los ingresos por sanciones impuestas se distribuirán así:

El 50% de dichos ingresos será destinado a la financiación de aerolíneas públicas o con participación del Estado que prestan servicios a lugares de difícil acceso y poca demanda.

El otro 50% será destinado a la financiación de mecanismos de atención al consumidor de servicios aéreos en los términos de la presente ley.

**5. PROPUESTA DE ARTICULADO PARA EL PROYECTO DE LEY**

La propuesta del proyecto de ley consta de 47 artículos organizados en 6 títulos. El Título I se refiere a los aspectos generales del proyecto, incluye el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones y los principios.

El Título II por su parte abarca los derechos y las obligaciones de los pasajeros y de las aerolíneas que prestan el servicio de transporte público aéreo.

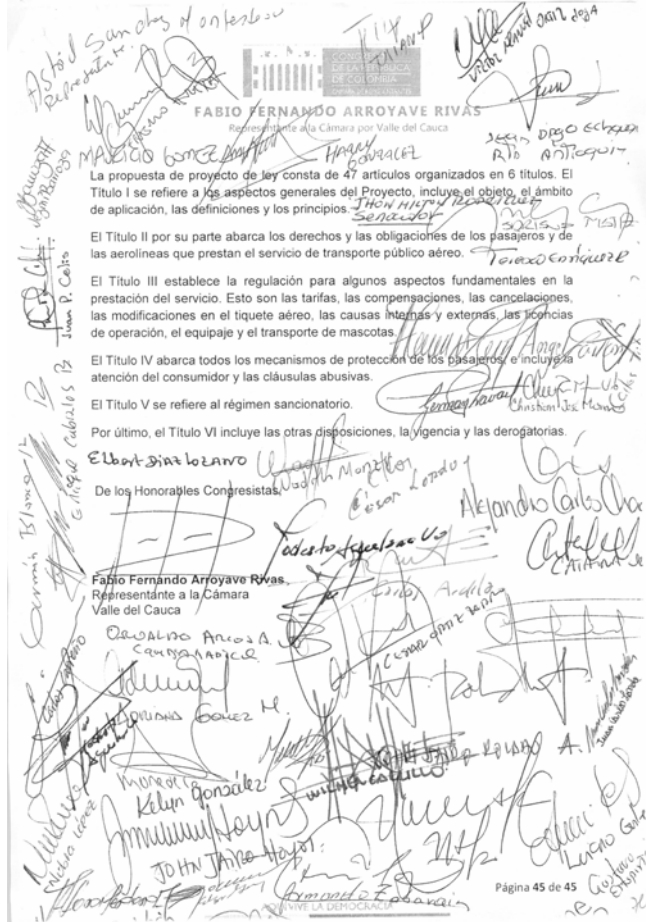
El Título III establece la regulación para algunos aspectos fundamentales en la prestación del servicio. Esto son las tarifas, las compensaciones, las cancelaciones, las modificaciones en el ticket aéreo, las causas internas y externas, las licencias de operación, el equipaje y el transporte de mascotas.

El Título IV abarca todos los mecanismos de protección de los pasajeros, e incluye la atención del consumidor y las cláusulas abusivas.

El Título V se refiere al régimen sancionatorio.

Por último, el Título VI incluye las otras disposiciones, la vigencia y las derogatorias.

De los honorables Congressistas,



**CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 187 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Fabio Arroyave Rivas y otras firmas.

El Secretario General,  
*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

<sup>5</sup> De orden administrativo, es decir, relacionadas con acciones u omisiones que constituyan violación a cualquier norma reguladora del sector aeronáutico, diferentes de aquellas atentatorias contra la seguridad aérea conforme al literal anterior.

<sup>6</sup> De orden técnico, es decir, relacionadas con acciones u omisiones que atenten contra la seguridad aérea o lesionen o pongan en peligro la seguridad operacional de las aeronaves, o de las personas o cosas a bordo de estas o en la superficie.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2018**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *De la prórroga de la ley.* Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos: 1°, 2°, 3°, 5°, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 43, 44, 45, 49, 54, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos 2°, 3°, 4°, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002, los artículos 3° y 4° de la Ley 1106 de 2006; los artículos 2°, 4°, 5°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 de la Ley 1421 de 2010 y los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 1738 de 2014.

**Artículo 2°.** *Modifíquese el artículo 6° de la Ley 418 de 1997, el cual quedará así.*

**Artículo 6°.** En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalarán con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones de colonización, o tradicionalmente marginadas o en las que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2° de la Constitución Política con el objeto de propender por el logro de la convivencia, dentro de un orden justo, democrático y pacífico.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado de derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población. La elaboración de dichos planes será interagencial y bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional. Los planes integrales tendrán una duración de mínimo 5 años y articularán a las instituciones públicas, el sector privado y la cooperación internacional. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos que se requieran para su elaboración y ejecución.

**Artículo 3°.** *Adiciónese un inciso al parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1779 de 2016 y adicionado por el artículo 1° del Decreto-ley 900 de 2017, el cual quedará así:*

**Artículo 8°.** Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

**Parágrafo 1°.** De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

El Consejo de Seguridad Nacional determinará cuándo una organización se califica como grupo armado organizado al margen de la ley y las condiciones necesarias para que pueda ser objeto de todos o de alguno de los diferentes instrumentos que consagra esta ley. Tal calificación y condiciones son requisitos para que el Gobierno nacional pueda examinar la posibilidad de decidir si adelanta diálogos conducentes a acuerdos para la desmovilización, desarme y reintegración del grupo. Dicha caracterización tendrá una vigencia de seis meses, al cabo de los cuales deberá actualizarse o antes, si se requiere.

El Consejo de Seguridad Nacional también determinará cuándo un grupo armado organizado al margen de la ley cumple además las características de los grupos delictivos transnacionales, conforme a la Ley 1908 de 2018.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional, o sus delegados.

Se entiende por vocero persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

**Parágrafo 2°.** Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá

la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.

**Parágrafo transitorio 3A.** Una vez terminadas las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), como Zonas de Ubicación Temporal, según lo acordado en el Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se mantendrán suspendidas la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros de dicha organización que han estado concentrados en dichas zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz, previa dejación de armas, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de *iure*, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones, o condenas existentes en su contra;

En el caso de los miembros de la organización que no se encuentren ubicados físicamente en las zonas de ubicación temporal, pero se hallen en el listado aceptado y acreditado por el Alto Comisionado para la Paz y hayan a su vez firmado un acta de compromiso de dejación de las armas, la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse, operará desde el momento mismo de su desplazamiento hacia las zonas de ubicación temporal, hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de *iure*, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

De igual forma, se mantendrá suspendida la ejecución de las órdenes de captura que se expidan o hayan de expedirse en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado, cuya suspensión se ordenó en su momento para adelantar tareas propias del proceso de paz por fuera de las zonas, que además se encuentren en los listados aceptados y acreditados por el Alto Comisionado para la Paz y que hayan dejado las armas. Dicha suspensión se mantendrá hasta que su situación jurídica sea resuelta por el órgano pertinente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), una vez entre en funcionamiento, a menos

de que previamente la autoridad judicial competente les haya aplicado la amnistía de *iure*, respecto de todas las actuaciones penales, acusaciones o condenas existentes en su contra.

Las personas trasladadas permanecerán en dichas ZVTN en situación de privación de la libertad hasta la entrada en funcionamiento de la JEP, momento en el cual quedarán en libertad condicional a disposición de esta jurisdicción, siempre y cuando hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo 36 de la Ley 1820 de 2016.

En aquellos casos en los que no se hubiere decidido por parte de las autoridades judiciales sobre el traslado de las personas privadas de la libertad a la ZVTN o PTN, y las mismas ya hubieren finalizado, la autoridad judicial procederá a otorgar la libertad condicionada en los términos establecidos en la Ley 1820 de 2016 y el Decreto 277 de 2017.

**Parágrafo transitorio 3B.** Se mantendrá la suspensión de la ejecución de las órdenes de captura expedidas o que hayan de expedirse contra los miembros del grupo armado concentrados en las zonas de ubicación temporal, cuando requieran ausentarse temporalmente de las mismas durante el tiempo de atención de citas o emergencias para atención en salud y calamidades domésticas debidamente informadas ante el representante de enlace de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Cuando los miembros del grupo armado requieran salir temporalmente de las Zonas de Ubicación Temporal por los motivos relacionados en el inciso anterior, se suscribirá un acta con el Mecanismo de Monitoreo y Verificación en el que constará la razón de ausencia de la zona y la fecha en la que se retornará a la misma.

Quedarán suspendidas las órdenes de captura con fines de extradición de los miembros de las FARC-EP, incluidos en el listado aceptado por el Alto Comisionado para la Paz, que se encuentren acreditados por dicho funcionario, que hayan dejado las armas y además firmado las actas de compromiso correspondientes.

**Parágrafo 4°.** El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

**Parágrafo 5°.** Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Artículo 4°. *La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:*

**Artículo nuevo.** El Consejo de Seguridad Nacional establecerá las condiciones que son requisitos para adelantar diálogos conducentes a acuerdos para la desmovilización, desarme y reintegración de un grupo armado organizado al margen de la ley.

En cualquier caso, será indispensable la demostración de la voluntad de disolución del aparato armado, su desarme absoluto y la reinserción efectiva a la vida civil por parte del grupo armado organizado al margen de la ley y de sus miembros, para lo cual se requiere la realización de actos que conduzcan a la celebración de diálogos y suscripción de acuerdos, tales como, la liberación de los secuestrados, el cese de actividades criminales, la terminación de la vinculación con delitos relacionados con el narcotráfico, el final del reclutamiento de niños y jóvenes menores de 18 años, los ataques a la infraestructura estratégica, las acciones terroristas y la manifestación inequívoca de compromiso de entregar todos los bienes lícitos e ilícitos que pertenezcan a la organización y a sus miembros, individualmente considerados, con el fin de que sirvan para la reparación de las víctimas.

Artículo 5°. *La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:*

**Artículo nuevo.** Créase el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. El Centro se crea como una instancia permanente con el objetivo de perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas, lavado de activos y financiación del terrorismo, a través del trabajo conjunto y coordinado de la Fuerza Pública, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales, en el marco de cada una de sus competencias. La Secretaría Técnica del Centro será ejercida por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento del Centro.

Artículo 6°. *La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:*

**Artículo nuevo.** Todas las armas de fuego, como requisito para su comercialización y las que hayan sido amparadas en cualquier tiempo, con permiso de tenencia, porte y especiales, deberán ser empadronadas conforme a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional.

Créase el Registro Nacional de Identificación Balística a cargo del Ministerio de Defensa Nacional. Los costos de empadronamiento e inscripción en dicho Registro corresponderán al solicitante.

Artículo 7°. *La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002,*

1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:

**Artículo nuevo. Inhibidores, bloqueadores y amplificadores de señales radioeléctricas.** Con el fin de prevenir la comisión de conductas delictivas, el Gobierno nacional reglamentará las condiciones de instalación, fabricación, comercialización, importación, exportación, transporte, distribución, adquisición, almacenamiento, venta, suministro, reparación, publicidad, marketing y uso de inhibidores, bloqueadores y amplificadores de señales radioeléctricas.

Artículo 8°. La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, tendrá un Título adicional, con un Capítulo Único, con 6 artículos, dentro de la Parte Primera, Parte General, en los siguientes términos:

#### “TÍTULO NUEVO

#### DEL FONDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA LEGALIDAD Y EQUIDAD DE LOS TERRITORIOS

**Artículo nuevo. Creación y naturaleza jurídica.**

Créase el Fondo para la Construcción de la Legalidad y Equidad en los Territorios, como una cuenta especial de la Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica y con independencia patrimonial, el cual funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

**Artículo nuevo. Objeto del fondo.** El Fondo para la Legalidad y Equidad en los Territorios tendrá por objeto financiar las actividades de intervención integral del Estado en los territorios que se establezcan como de alto interés para la seguridad nacional, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.

**Artículo nuevo. Funciones.** En desarrollo de su objeto, el Fondo para la Construcción de la Legalidad y Equidad en los Territorios, ejercerá las siguientes funciones:

a) Ejecutar y desarrollar los planes, programas y estrategias dirigidos a la creación de condiciones para promover la transformación social de los territorios más afectados por la criminalidad y la violencia, y generar las condiciones para la vigencia de la legalidad. Lo anterior de conformidad con los Planes Especiales que se elaboren para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral.

b) Financiar y cofinanciar los planes, programas, estrategias e iniciativas que promuevan la intervención integral del Estado para la consolidación de la legalidad en los territorios más afectados por la criminalidad y la violencia.

c) Las demás que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

**Artículo nuevo. Dirección y órganos de administración.** Para su dirección, el Fondo contará con un Director quien será agente del Presidente de la República, de libre nombramiento y remoción. El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado

con el funcionamiento de los órganos de dirección y administración del Fondo.

**Artículo nuevo. Recursos.** Los recursos del Fondo para la Construcción de la Legalidad y Equidad en los Territorios, están constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.

2. Los recursos de cooperación nacional e internacional que éste gestione o se gestionen a su favor, previa incorporación al Presupuesto Nacional.

3. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo previa la incorporación al Presupuesto General de la Nación, y las donaciones en especie legalmente aceptadas.

4. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

5. Los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos.

6. Los recursos provenientes de aportes de empresas y asociaciones del sector privado.

7. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

**Artículo nuevo. Administración de los recursos.** Los recursos del Fondo para la Legalidad y Equidad en los Territorios se manejarán mediante un patrimonio autónomo administrado por la Fiduciaria La Previsora S. A., con quien el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República suscribirá el contrato de fiducia mercantil respectivo, para lo cual queda autorizado mediante la presente disposición.

Para todos los efectos legales la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria.

Los recursos serán invertidos observando los criterios de seguridad, solidez y rentabilidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

**Artículo 9°. De la vigencia de la ley.** La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Ministra del Interior

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante el incremento de las acciones terroristas de la subversión y de los grupos narcotraficantes, en el año de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior con el Decreto 1793 y con base en las facultades conferidas al señor Presidente de la República se adoptaron medidas para el otorgamiento de funciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares, se fortaleció la primacía de las directrices que impartió el Presidente de la República para el manejo del orden público, la creación del programa de protección a testigos, controles sobre el uso de recursos de las entidades territoriales, protección

a vehículos automotores contra hechos terroristas, creación de una contribución especial para financiar gastos de seguridad, control sobre porte de armas, municiones y explosivos, restricciones al uso de sistemas de radiocomunicación, atención a víctimas de actos terroristas, concesión de beneficios por colaboración con la justicia, entre otras.

La vigencia de la gran mayoría de estas medidas se extendió en el tiempo hasta la expedición de la Ley 104 de 1993, conocida como Ley de Orden Público. Al finalizar su vigencia, fue expedida la Ley 241 de 1995, que por un lado la prórroga por un término igual y por otro, incorpora algunos instrumentos jurídicos que facilitan el acercamiento y la negociación con grupos armados al margen de la ley.

Posteriormente, la vigencia de esta ley es modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

La Ley 418 de 1997, tiene dos ejes fundamentales: por un lado, establece los mecanismos que permiten adelantar una política de diálogo y reconciliación y, por otro, brinda instrumentos para el fortalecimiento institucional en diversas áreas como la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

Con la finalidad de financiar las actividades de intervención integral del Estado en los territorios, tales como planes, programas y estrategias encaminadas a la consecución de condiciones que promuevan y transformen socialmente los territorios afectados por la violencia y la criminalidad, se ve la necesidad de crear el Fondo para la Legalidad y Equidad en los Territorios.

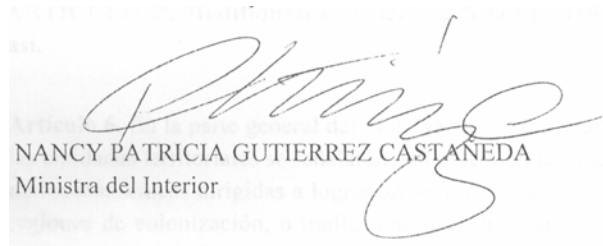
Por otro lado, para garantizar un efectivo desmantelamiento de las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas, lavado de activos y financiación del terrorismo, se crea un Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo.

Es indiscutible que la Ley 418 de 1997, ha sido un instrumento necesario para la búsqueda de la convivencia ciudadana y una herramienta del Gobierno nacional para afrontar y superar acontecimientos durante los últimos años. Sin embargo, se hace necesario adecuarla a las realidades y problemáticas que se presentan hoy en la sociedad colombiana.

Las normas contenidas en la mencionada ley y sus prórrogas, vencen el 18 de diciembre de 2018, razón

por la cual el Gobierno nacional propone extenderla, en el entendido que es necesario enfrentar y derrotar de manera definitiva la ilegalidad, entendida como aquellos que operan por fuera del marco legal y atentan contra nuestro orden público.

Sin esta importante herramienta jurídica el Gobierno encontraría mayores obstáculos para la consolidación de la política de seguridad en las ciudades, así como en las áreas rurales y no podría responder de manera oportuna, efectiva e integral a las acciones de los grupos armados al margen de la ley y a las dificultades que surgen en los casos de alteración del orden público.



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 188 con su correspondiente exposición de motivos, por la doctora *Nancy Patricia Gutiérrez C.*, Ministra del Interior.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 810 - jueves 4 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de acto legislativo número 186 de 2018 cámara, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultural y Musical.....	1
Proyecto de ley número 187 de 2018 cámara, por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de Servicios Aéreos a Nivel Nacional y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 188 de 2018 cámara, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.....	28