



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 763

Bogotá, D. C., viernes, 21 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, agosto de 2020

Representante Oswaldo Arcos

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Remisión Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, “*por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado representante Arcos:

En virtud a la designación hecha por la Mesa Directiva mediante el oficio número C.S.C.P. 3.6-594/2019, en nuestra condición de ponentes para el Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara “Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones”, rendimos ponencia positiva para segundo debate en Cámara, con los requisitos de que trata el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)
Representante por Boyacá, Liberal

Emeterio Montes de Castro
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

Aquileo Medina Arteaga
Representante por Tolima, Cambio Radical

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción

La presente ponencia tiene la intención de abordar la viabilidad jurídica y técnica del Proyecto de ley 194 de 2019 Cámara, con ese objetivo se divide en 8 partes, como siguen: introducción; trámite; objetivo; necesidad y viabilidad; conclusiones, pliego de modificaciones; proposición; y texto propuesto.

II. Trámite del proyecto

La iniciativa que se pone en consideración de la Plenaria de Cámara fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 21 de agosto de 2019. Proyecto de ley que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 782 de 2019. Es de autoría de los representantes: Fabio Arroyave (Liberal, Valle), Emeterio Montes (Conservador, Bolívar), Rodrigo Rojas (Liberal, Boyacá), Andrés Calle (Liberal, Córdoba), Álvaro Monedero (Liberal, Valle) y Jaime Yepes (La U, Tolima). Este proyecto recogió como uno de sus insumos, las experiencias que algunos de los autores y ponentes recogieron del Proyecto de ley 187 de 2018, con objeto similar al presente 194 de 2019 pero con un alcance distinto y aprendiendo de las falencias y fortalezas del pasado.

Por Secretaría General se remitió a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y mediante el oficio número C.S.C.P. 3.6-444/2019 se realizó la designación de los siguientes ponentes: Rodrigo Rojas (Liberal, Boyacá), como coordinador ponente; Emeterio Montes (Conservador, Bolívar) y Aquileo Medina (CR, Tolima), en calidad de ponentes para

primer debate. El día 6 de noviembre de 2019, el proyecto fue debatido en la Comisión Sexta Constitucional Permanente y votado favorablemente por 12 de los 14 parlamentarios presentes. Durante el debate, algunos de los parlamentarios manifestaron algunas dudas respecto de posibles efectos en seguridad y sostenibilidad además de la idoneidad del instrumento seleccionado para regular; todas esas dudas serán tratadas en el literal e de la parte IV de esta ponencia. Por otro lado, en ese primer debate, con el aval de los ponentes, se realizó una modificación aditiva promovida por la representante Martha Villalba (La U, Atlántico) encaminada a asegurar el acceso de la ciudadanía a las autoridades en los principales aeropuertos del país.

El 20 de noviembre de 2019, la Comisión nombró ponentes, mediante el oficio número C.S.C.P. 3.6-594/2019, a los mismos Representantes que rindieron ponencia para primer debate. Durante los meses desde el nombramiento, a pesar del buen desempeño del proyecto en primer debate, esta ponencia presenta argumentación más allá de la primera para reforzar los beneficios que se vieron en la amplia aprobación que recibió en primer debate; al mismo tiempo que el proyecto ha sido discutido y explorado en varias ocasiones con equipos de las principales aerolíneas y el principal gremio del sector; para complementar y profundizar las exploraciones que ya se habían hecho en otras fases del proyecto.

III. Objetivo del proyecto

“La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad”¹.

IV. Necesidad y viabilidad del proyecto

a. Contexto general:

- a.1. Origen y desarrollo de la aviación;
- a.2. Origen y desarrollo de su regulación;
 - a.2.1. Generalidades y la aviación civil.
 - a.2.2. Derechos de los usuarios y compensaciones.
- a.3. El mercado en Colombia.

b. **Problema objetivo:** principales afectaciones a los usuarios del servicio público de transporte aéreo han aumentado de forma desmedida igual que las quejas del público frente a ello.

c. Aspectos jurídicos

- c.1. Juridicidad del proyecto;
- c.2. Normatividad comparada.

d. Algunas consideraciones sobre el concepto de IATA.

- d.1. Idoneidad del tipo de norma seleccionada para regular.
- d.2. Sostenibilidad financiera y de seguridad del transporte aéreo nacional
- d.3. Sobre la sobreregulación.

a. Contexto general

a.1. Origen y desarrollo de la aviación

En 1903, en Carolina del Norte, Estados Unidos, Orville Wright logró el primer vuelo de la historia en la modalidad más pesado que el aire, duró apenas unos segundos y recorrió menos de 100 metros, con un motor de cuatro cilindros de unos 14 caballos de fuerza; más de 100 años después del primer vuelo en *más ligero que el aire*. Tres años después, Santos-Dumont, ya un prominente desarrollador en menos ligero, fue la primera persona en volar en *más pesado* en Europa, continente que tomó con fuerza el liderazgo de la industria aeronáutica. Ese mismo año, Louis Blériot, quien desarrolló aviones con fuselaje y motor delantero, logró cruzar el Canal de la Mancha y los hermanos Séguin desarrollaron un motor rotatorio de siete cilindros con 50 caballos de fuerza y 75 kg, que revolucionó la industria; aunque por varios años “pese a los tremendos avances realizados, los aeroplanos eran todavía armatostes lentos, poco fiables y peligrosos, hechos de madera y tela”². Durante esa primera fase, la aviación se centró en tareas militares de reconocimiento, espectáculos acrobáticos y el correo. El costo, tanto del desarrollo como de los vehículos, era bastante alto y su capacidad era modesta a diferencia de otros medios de transporte, como el carro y la bicicleta, con una baja disponibilidad de los aparatos.³

La Primera Guerra Mundial produjo un contexto importante para la producción y desarrollo acelerado de los aviones, cuyo número de algunas centenas llegó a decenas de miles en cada uno de los grandes poderes. La guerra vio los primeros cazas, los primeros aviones enteramente de metal y los primeros bombarderos, además los motores de rotación superaron la media de los 100 caballos y la comprensión del rol de las alas en la capacidad de vuelo mejoró de manera decisiva. Después de la guerra el desarrollo se ralentizó sobre todo por la sobreoferta en el mercado, porque miles de aviones militares fueron desmovilizados y usados en el entorno civil, algo que igual masificó por primera vez esta herramienta, que atrajo a quienes buscaban transportes muy rápidos y de dudosa seguridad. El

² Headrick, D. R. (2011). El poder y el imperio: la tecnología y el imperialismo de 1400 a la actualidad. Barcelona, España: Crítica [pp. 282].

³ Bednarek, J. R. D. & Bednarek, M. H. (2003). Dreams of Flight: General Aviation in the United States. College Station (TX), EE. UU.: Texas A&M University Press [pp. 3-12, 18-20]; Headrick, D. R. (2011). El poder y el imperio: la tecnología y el imperialismo de 1400 a la actualidad. Barcelona, España: Crítica [pp. 280-282]; Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 2-6].

¹ *Gaceta del Congreso* (2019) número 782, Proyecto de ley 194 de 2019 (pp. 130-132).

hito más conocido del período fue el primer vuelo trasatlántico directo de un aviador en solitario, el primero entre dos grandes ciudades a extremos de un océano, el primer vuelo Nueva York-París, de Charles Lindbergh, en 1927, a bordo del *Espíritu de San Luis*, con un motor Wright J-5 de nueve cilindros capaz de 220 caballos, que logró cruzar 5.809 km en 33 horas con 39 minutos⁴.

Aquellos primeros viajes, especialmente los de Lindbergh, que continuaron en varias partes del mundo, contribuyeron a generar mayor confianza en la población general hacia el transporte aéreo como un medio con potencial masivo, seguro y de rapidez histórica. Al tiempo, se imponía entre los desarrolladores, la visión de dejar atrás los aviones de tela y madera como medio para acrecentar la sofisticación del sector. Los veinte vieron los primeros aviones específicamente diseñados para el transporte de pasajeros, entre los que se destacaron creaciones de la alemana Junkers y el Trimotor de Ford; dicha década también vio creciente cantidad de aeropuertos y, sobre todo, pistas. El Trimotor, con un poco más de 400 caballos de fuerza y capacidad para 10 pasajeros, inauguró la primera ruta internacional regular de EE. UU., Miami-La Habana. Durante esta fase, la aviación se centró en tareas militares de diversa índole, competencias, la agricultura y el correo; aunque había algunos servicios de pasajeros, aquella todavía no era una manera práctica de transporte. Los años treinta fueron de quiebre para el desarrollo de la aviación de pasajeros, en especial, por el desarrollo del Boeing 247 y, sobre todo, el DC-3, considerado el mejor avión de este tipo de la entreguerras, capaz de transportar 21 pasajeros y de los que se construyeron 16 mil. Para 1938, un año después de que Pan American estableció con *Clippers* la primera ruta transatlántica indirecta de pasajeros y dos años después de que los ingresos del transporte de pasajeros superaran a los del correo, en EE. UU., se transportaron alrededor de un millón trescientos mil pasajeros por vía aérea, como 1/9 de la cifra en 1947, año en que el DC-4 dominó la industria de pasajeros⁵.

La Segunda Guerra Mundial fue un período de desarrollo aeronáutico difícil de comparar, de hecho, a diferencia de la Primera, donde los aviones desarrollaron un rol creciente pero en el margen de las operaciones, la Segunda Guerra dejó a la aviación como pieza central de la estrategia y de la capacidad de proyección de poder.⁶ En medio de la necesidades del conflicto, los británicos integraron el uso del radar a la aviación; los primeros aviones viables con motores de reacción, vieron la luz en Alemania y Reino Unido, gracias a los recientes turborreactores; el desarrollo de los motores fue llevado a nuevos límites por Curtiss-Wright, Pratt & Whitney, Rolls-Royce y Daimler-Benz, entre otros; y, algo que sería fundamental para la industria de transporte de pasajeros, el tamaño de los aviones producidos en línea llegó a tamaños inusitados, por ejemplo, el B-29, de Boeing, tenía cuatro motores radiales de 18 cilindros Curtiss-Wright R-3350-23 que sumaban casi 9000 caballos de fuerza, que le permitían alcanzar casi 600 km/h a un poco más de 9000 metros de altura, donde conseguía una autonomía superior a 5000 km, para los que consumía casi 30 toneladas de combustible, con peso cargado inicial superior a 60 toneladas.⁷

Por otro lado, el número de los nuevos aviones, producidos en cientos de millones al año, igual que la cantidad inusitado de personal capacitado para operarlos, que superó los 300 mil, significó que su rol dentro de la logística de aprovisionamiento y transporte de recursos se volvió valioso, rol que sobrevivió en algunos casos a la guerra, con la ampliación de los proyectos aeroportuarios. Sin embargo, la década posterior al conflicto fueron para los fabricantes los tiempos fueron difíciles y muchos quebraron por la sobreoferta, aunque mercados y bienes más especializados también crearon nichos de producción importantes, con la consolidación de aviones para guerra decididamente distintos a aquellos para agricultura o pasajeros, por dar solo dos ejemplos. En cuanto a los aviones de pasajeros, estos lograron dimensiones nunca

⁴ Bednarek, J. R. D. & Bednarek, M. H. (2003). *Dreams of Flight: General Aviation in the United States*. College Station (TX), EE. UU.: Texas A&M University Press [pp. 27-28, 55]; Headrick, D. R. (2011). *El poder y el imperio: la tecnología y el imperialismo de 1400 a la actualidad*. Barcelona, España: Crítica [pp. 282-307]; Larsen, P. B., Gillick, J. E., & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 6-11].

⁵ Bednarek, J. R. D. & Bednarek, M. H. (2003). *Dreams of Flight: General Aviation in the United States*. College Station (TX), EE. UU.: Texas A&M University Press [pp. 12-22, 54-55]; Larsen, P. B., Gillick, J. E., & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 11-14, 18, 313]; Van der Linden, F. R. (2002). *Airlines and Air Mail: The Post Office and the Birth of the Commercial Aviation Industry*. Lexington (KY), EEUU: The University Press of Kentucky [p. 20].

⁶ Black, J. (2002). *Warfare in the Western World, 1882-1975*. Chesham, Reino Unido: Routledge [pp. 156-164]; Citino, R. M. (2009). *La muerte de la Wehrmacht: las campañas de 1942*. Barcelona, España: Crítica [pp. 25-27, 298]; Hastings, M. (2008). *Némesis: la derrota del Japón, 1944-1945*. Barcelona, España: Crítica [pp. 389, 408-419].

⁷ Bailey, G. J. (2013). *The Arsenal of Democracy: Aircraft Supply and the Evolution of the Anglo-American Alliance, 1938-1942*. Edimburgo, Reino Unido: Edinburgh University Press [pp. 47-55]; Black, J. (2002). *Warfare in the Western World, 1882-1975*. Chesham, Reino Unido: Routledge [pp. 163-164]; Boeing (2020). *History, products: B-29 Superfortress*; Hastings, M. (2008). *Némesis: la derrota del Japón, 1944-1945*. Barcelona, España: Crítica [pp. 387-393]; Headrick, D. R. (2011). *El poder y el imperio: la tecnología y el imperialismo de 1400 a la actualidad*. Barcelona, España: Crítica [pp. 309]; Larsen, P. B., Gillick, J. E., & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 23-25].

antes vistos gracias a los conocimientos adquiridos en la construcción de aparatos como el B-29. Sin embargo, los motores de pistón, como el R-3350-23, que dominaron el primer medio siglo de la aviación, fueron relegados a pequeñas aeronaves, cuya frontera tecnológica fue alzada con motores como los Lycoming de cuatro cilindros O-235 y O-290, O-320 y O-360 junto a los O-200 y O-470 de Continental; motores que se siguen empleando en Cessna, Beech y Piper hasta nuestros días. Las turbohélices, en especial el reconocido motor PT-6 de Pratt & Whitney, reemplazaron a los motores de pistón de más de 400 caballos.

Para la naciente industria de aviones de fuselaje ancho fue la irrupción de los jet, primero con turbo reactores y después con turbofán, los que dominan desde la segunda parte del siglo pasado el mercado de pasajeros. Fenómeno que inició en mayo de 1952 cuando los británicos lanzaron el primer jet comercial, el Havilland Comet, sobre el que aunque los estadounidenses lograron la ventaja gracias a los problemas de seguridad. En 1958, el Boeing 707 marcó una revolución del mundo del jet, gracias a sus más de 900 km/h y 200 pasajeros, fue central en la consolidación de los viajes transatlánticos, con promoción directa de Pan Am. Tendencia que aumentó con la llegada de los 727, 737 y 747 en 1961, 1967 y 1969, respectivamente. En las últimas décadas, el sector del transporte aéreo de pasajeros ha sido dominado por los aviones de más de 200 pasajeros además de la irrupción y preeminencia de aviónica⁸. En últimas, aquello que fuera cierto para Japón en 1940, se aplicaba en cierta medida a todos los países del orden de posguerra, respecto al rol que la aviación desempeña:

“Al momento de la celebración del aniversario 2600, el avión simbolizaba la intersección de la modernidad capitalista [...] y en otros lugares, en forma tecnológicamente avanzada, un papel desempeñado por el barco de vapor y el ferrocarril en el siglo XIX. Un producto resultante de la tecnología de vanguardia y la inversión intensiva de capital [...] Como medio de transporte civil, el avión proporcionó a los empresarios japoneses que podían financiar la infraestructura necesaria para proporcionar un servicio regular al imperio una nueva oportunidad de negocio”⁹.

⁸ Bednarek, J. R. D. & Bednarek, M. H. (2003). *Dreams of Flight: General Aviation in the United States*. College Station (TX), EE. UU.: Texas A&M University Press [pp. 112-118]; Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 10, 14, 17, 22].

⁹ Ruoff, K. J. (2014). *Imperial Japan at Its Zenith: The Wartime Celebration of the Empire's 2,600th Anniversary*. Ithaca (NY), EE. UU.: Cornell University Press [pp. 113-114]. Traducción propia de: “At the time of the 2,600th anniversary celebrations, the airplane symbolized the intersection of capitalist modernity and empire and militarism in Japan, and elsewhere, in technologically advanced form, a role played by the steamship and railroad in the nineteenth century. A product resulting from leading edge technology and intensive capital in-

a.2. La regulación

a.2.1. Generalidades y aviación civil

Los primeros años de la aviación, en realidad, se encontraron libres de regulación más allá de prohibiciones militares, en diversas convenciones de La Haya. Ningún instrumento volador anterior al avión había logrado una versatilidad o número suficiente como para que fuese muy útil tener normatividad para aviación civil. En 1910, en París, fue la Primera Conferencia de Navegación Aérea, donde se llegó a un preacuerdo respecto a temas como la soberanía estatal sobre ciertas partes del aeroespacio, la prerrogativa de los Estados para prohibir aviación sobre algunas áreas de su territorio, la imposibilidad de vuelos comerciales sin permiso de donde se parte y donde se llega, además del legitimar el cabotaje. La Primera Guerra Mundial demostró que el avión, unos quince años después del primer vuelo exitoso, era una herramienta con potencial para revolucionar el transporte y las relaciones humanas que este alimenta, acabando el debate sobre la posibilidad de “cielos abiertos” para la aviación. En 1919, las potencias victoriosas crearon, como parte del entramado jurídico del Tratado de Versalles, que se supone soportaría el sistema internacional posterior a la Guerra, el Tratado de París de 1919, la Convención Internacional sobre Navegación Aérea, enmendada en 1922, 1923 y 1929, e inspirada en las ideas de la Primera Conferencia de Navegación Aérea, reconoció la soberanía estatal en los cielos para todos los estados, reconoció el paso inocente entre los signatarios, entre otras medidas. En 1926, una versión de la Convención Internacional sobre Navegación Aérea fue firmada por España, Portugal y 19 países de América Latina, bajo el nombre de Convención Iberoamericana de Navegación Aérea, que nunca obtuvo las ratificaciones necesarias para entrar en vigencia.¹⁰

En 1944, en la recta final de la Segunda Guerra Mundial, en la ciudad de Chicago, Estados Unidos de América, se reunieron por cinco semanas casi 500 delegados, un tercio de los cuales eran estadounidenses, británicos y canadienses, con objeto de reemplazar las convenciones de París de 1919 y la Panamericana de 1928, para crear el régimen de aviación aérea de los posguerra. La convención de Chicago de 1944, instrumento central en la construcción del sistema de política multilateral que concretan las Naciones Unidas, es el tratado fundamental de la aviación civil mundial, era una actualización y expansión de los principios de los tratados que buscaba reemplazar. Buena parte de la Convención fue marcada por la confrontación entre Reino Unido y Estados Unidos, que eran partidarios o de sistema estrictamente controlado (precios,

vestment [...] As means of civilian transport, the airplane provided Japanese entrepreneurs who could finance the infrastructure necessary to provide regular service to the empire with a new business opportunity.”

¹⁰ Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 12-13, 35-39].

salarios, rutas, cupos) y un sistema más flexible, respectivamente. La convención resultó con 96 artículos y doce anexos además de dos convenciones extras. La primera de aquellas convenciones, que entró en vigencia en 1945, fue la International Air Services Transit Agreement, otorgó el derecho a Estados contrayentes de cruzar entre sus espacios aéreos si no aterrizaban o solo por combustible o reparaciones, confirmando el derecho de paso inocente. El segundo tratado fue el International Air Transport Agreement, también conocido como el acuerdo de las cinco libertades¹¹.

a.2.2. Compensaciones y derechos de los usuarios

Los acuerdos posteriores a la Primera Guerra, en 1919, en Francia, también influenciaron la creación de CITEJA (i.e. Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens) para debatir sobre la responsabilidad civil en el transporte aéreo, cuando la aviación comercial de pasajeros era más una posibilidad que una realidad, con objeto de crear un contexto propósito para el desarrollo de dicha industria. Por lo que existía un argumento de industria infante como plataforma de intervención estatal. De CITEJA, a través de sus reuniones en 1925, 1927, 1928 y 1929, en Europa, se generó un borrador de una convención, cuya negociación se realizó en Varsovia, en la recién fundada Polonia, entre 30 países. La llamada Convención de Varsovia de 1929 buscaba, sobre todo, evitar litigios sobredimensionados que arruinarán la industria y lograr cierta uniformidad en la documentación necesaria cuando se transportan pasajeros entre distintos países, promover la seguridad física de los aviones y vuelos además de incentivar la adopción de seguros y los procedimientos judiciales y compensatorios. De esta manera, el objeto fundamental de la convención era la protección de una forma de transporte con potencial revolucionario pero aún ausente. Antes de la Convención estos temas no se encontraban reguladas de manera homogénea, de hecho, Varsovia, que entró en efecto en febrero de 1933, innovó al tomar distintas normas de los marcos jurídicos alemán, británico y francés, para construir una legislación internacional duradera, aunque, en sentido estricto, solo Alemania contaba con un código aeronáutico real (i.e. Luftverkehrsgesetz). De esta manera, inspirados en el artículo 1384 del código civil francés de 1804, se presumió la culpabilidad del prestador del servicio respecto de la muerte y/o daños sobre pasajeros y su equipaje; de la normatividad alemana se decidió limitar los montos de las compensaciones; finalmente, de los británicos se aceptó atenuaciones respecto de la contributory negligence¹².

Desde la segunda mitad del siglo pasado, impulsado por OACI, el énfasis poco a poco se trasladó de proteger una industria infante a la protección de un bien público global consolidado. En 1955 el protocolo de La Haya fortaleció la protección sobre los pasajeros duplicando el tope de la compensación por muerte y limitando la posibilidad de responsabilizar terceros por los incidentes, en fuerza desde 1963. Aunque no todos lo reconocieron y aplicaron, por ejemplo, el Senado de Estados Unidos, partidario de triplicar el límite de las compensaciones, ni siquiera sometió el protocolo a votación, por considerarlo demasiado favorable para los prestadores del servicio. En las cortes estadounidenses, de hecho, se dio una interpretación heterodoxa al artículo 25 de Varsovia para, de facto, eliminar el límite en compensaciones. En 1961, la convención suplementaria de Guadalajara amplió los actores aéreos sometidos a Varsovia. En 1966, el acuerdo de Montreal fue necesario después de un conflicto angloamericano sobre tarifas aéreas, y no es un tratado sino un acuerdo entre privados y Estados Unidos, con el objeto principal de subir el tope de compensaciones. El acuerdo de 1966 no fue óbice para que los estadounidenses presionaron para la adopción general de mayores topes de compensación; situación que marcó el protocolo de 1971 de Guatemala. En 1971, el gobierno Nixon abandonó la convertibilidad internacional del oro, el final de la convertibilidad hizo de las compensaciones en francos oro (también franco Poincaré), comunes en todas las convenciones de tránsito y transporte de la época, como en el caso de Varsovia, La Haya o Guatemala. Los protocolos de Montreal de 1975 adoptaron el SDR como medida de referencia de compensaciones. Para la última década del siglo XX, algunas de las más importantes aerolíneas del mundo renunciaron a límites de compensación de la convención de Varsovia, práctica que fue soportada por el IATA Inter-carrier Agreement on Passenger Liability, aprobado en la reunión anual de la organización en Kuala Lumpur¹³.

El sistema de Varsovia fue, a grandes rasgos, desplazado por aquel creado a partir de la conferencia de Montreal de 1999, en vigencia desde un bimestre después de la trigésima ratificación, a finales de 2003. Montreal, Convención para la unificación de ciertas reglas para líneas aéreas internacionales, consagra en un solo documento, en todos los idiomas oficiales de la ONU, la transición final entre un sistema cuya prioridad era la protección

Laws and Related Sources. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 313-315].

¹¹ Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 35-39].

¹² Hamilton, J. S. & Nilsson, S. (2015). *Practical Aviation & Aerospace Law*. Newcastle (WA), EE. UU.: Aviation Supplies & Academics [pp. 186-190]; Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases,*

¹³ Hamilton, J. S. & Nilsson, S. (2015). *Practical Aviation & Aerospace Law*. Newcastle (WA), EEUU: Aviation Supplies & Academics [pp. 196-197]; Heilbronn, G. N. (1990). *Air Travel in Hong Kong: Some Legal Aspects in Need of Reform*. En Heilbronn, G. N. (Ed.). *Essays on Aviation and Travel Law in Hong Kong*. Hong Kong, RAEHK: Hong Kong University Press [pp. 4-5, 12]; Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 315-320].

de una industria infante a la protección de un bien público global de calidad. Originada de discusiones de la OACI, se llevó a cabo en mayo, con la participación de medio millar de delegados de 121 países, además de organizaciones internacionales y no gubernamentales. La conferencia de Montreal de 1999 reemplazó a las convenciones, conferencias o protocolos de Varsovia, La Haya, Guadalajara, Guatemala y Montreal para quienes la firmaron y ratificaron. Montreal no representa un viraje radical del régimen de Varsovia, de hecho, también se le conoce como la Conferencia internacional sobre la Ley del aire para la modernización del sistema de Varsovia; más bien recoge las bases junto a las reformas de dicho sistema y va una poco más allá en términos de compensaciones además de avances en términos de pólizas para prestar servicios de transporte aéreo. La Convención de Montreal de 1999 acabó con los límites a compensación para daños contra la integridad física de los pasajeros que sean responsabilidad de la aerolínea y subió el tope cuando incluye culpa de terceros, más importante aún fue el mejoramiento de los mecanismo que permiten a los afectados o a los familiares de éstos iniciar procesos judiciales para obtener compensaciones, además se concretó un tope de compensación ordinario para retrasos, que bajo la influencia del derecho angloamericano era más complejo de lo que podría parecer, de hasta 4150 SDR para pasajeros y de 1000 SDR para equipaje y se redujeron los eximentes de responsabilidad respecto de los daños sobre la carga. A mediano plazo, la convención parece haber contribuido con la baja cantidad de litigios tanto por destrucción, pérdida o daño de la carga como por afectación a pasajeros, entre otros datos positivos¹⁴.

a.3. El mercado en Colombia

El avión, instrumento que consolidó su viabilidad en el período entreguerras, es uno de los medios de transporte más eficientes de la actualidad, en especial para países con orografías tan complejas y diversas como Colombia. La aviación llegó al país durante una de las fases iniciales de desarrollo de esta y con cierta rapidez se impuso sobre trenes y barcos como forma de transporte privilegiada para largas distancias, también beneficiándose del rupestre estado de las rutas terrestres, aunque sólo consolidó su posición durante la segunda mitad de ese siglo. En mayo de 1919, William Martin, piloto estadounidense, presentó un biplano Curtiss de unos 200 caballos, nombrado Libertador Simón Bolívar, en Barranquilla, con fuselaje de madera

y tela, propiedad de Carlos Obregón y Ulpiano de Valenzuela. Martin y un voluntario, llamado Mario Santo Domingo, a bordo del Bolívar, realizaron la primera entrega simbólica de correo aéreo en Colombia, en los alrededores de Puerto Colombia (Atlántico), en julio de ese año. Un mes después de la primera entrega de correo, Martin logró llegar a Bogotá desde Honda en el biplano Curtiss, el mismo año en que la Ley 126 creó la aviación militar y en que se organizó, en la capital atlanticense, la Sociedad Colombo-Alemana de Transportes Aéreos (Scadta), en la que destacaron Ernesto Cortissoz y Alberto Tietjen, que en 1920 fundó el primer servicio del país, entre Barranquilla y Girardot con hidroaviones Junkers. Una de las primeras aerolíneas comerciales de América.¹⁵

En la década de los veintes y treintas, Scadta, cuando Peter von Bauer tomó la administración de la empresa, expandió el correo aéreo y gracias a los motores Fokker se logró mantener servicios con el interior, incluso se realizaron vuelos a diversas partes del Caribe y América del Sur, éxito que atrajo el interés de los Estados Unidos que adquirió mediante Pan Am importancia entre los accionistas, cuando la compañía era una de las más grandes y vigorosas de Colombia gracias al transporte de pasajeros, correo y carga además de la fotografía aérea. Los primeros aeropuertos del país aparecieron en Barranquilla, Bogotá y Palenquero, con el primer aeropuerto moderno del país inaugurado en 1931 en Medellín, cuando Scadta ya tenía rutas por unos 3500 kilómetros y pioneros nacionales como Ernesto Samper o Camilo Daza irrumpieron en el sector. La Ley 89 de 1939 creó una fórmula de nacionalización que se concretó en 1940 mediante la fusión de Scadta y Saco que creó Aerovías Nacionales de Colombia (i.e. Avianca), donde el gobierno obtuvo una importante cantidad de opciones además de una mayor representación en la junta que la que su paquete accionario normalmente le otorgaría, con Pan Am como accionista mayoritario, después del retiro forzado del personal alemán. En 1944, dos años antes de la creación de la Aeronáutica Civil como dependencia del Ministerio de Obras Públicas, Avianca era un monopolio dueño de la mayoría de aviones y aeropuertos del país, aunque la posición accionaria y el control de la compañía variaban, igual que su influencia general en el mercado. En 1975, por ejemplo, Pan Am, que en 1944 contó

¹⁴ Hamilton, J. S. & Nilsson, S. (2015). *Practical Aviation & Aerospace Law*. Newcastle (WA), EEUU: Aviation Supplies & Academics [pp. 199-202]; Heilbronn, G. N. (1990). *Air Travel in Hong Kong: Some Legal Aspects in Need of Reform*. En Heilbronn, G. N. (Ed.). *Essays on Aviation and Travel Law in Hong Kong*. Hong Kong, RAEHK: Hong Kong University Press [pp. 10-11]; Larsen, P. B., Gillick, J. E. & Sweeney, J. C. (2012). *Aviation Law: Cases, Laws and Related Sources*. Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff [pp. 320-323].

¹⁵ Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. Berkeley (CA), EEUU: University of California Press [pp. 165-166]; García, R. (2006). *Los extranjeros en Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta [pp. 206-207]; Henderson, J. D. (2001). *Modernization in Colombia: The Laureano Gómez Years, 1889-1965*. Gainesville (FL), EEUU: University Press of Florida [pp. 93]; Sanclemente, C. (1998). *Reseña histórica de la ingeniería colombiana*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia. (p. 130); Reyes, G. (2011). *Don Julio Mario*. Colombia: Grijalbo. [pp. 49-52, 373]; Torres, C. M. (2015). *Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana [pp. 51, 87].

con el 64% de la compañía, contaba con alrededor del 10%, con el control de la compañía en debate entre manos de nacionales, como Jaime Michelsen, Fernando Mazuera, Carlos Ardila y, especialmente, Julio Mario Santo Domingo¹⁶.



Fueron el avión junto al automóvil, de hecho, los instrumentos que hicieron que el viaje entre las ciudades más importantes del país dejará de ser una travesía de, mínimo, un par de semanas o, incluso, meses. Al final y al cabo, para 1881, cuando los avances en infraestructura de transporte eran considerables desde el período colonial, el medio de transporte más eficiente del país hacía el recorrido desde la costa atlántica hasta el magdalena medio cundinamarqués, única manera de salir hacia el mundo atlántico desde el centro del país, en 7 días y a la mayoría de los navíos les hubiese tomado 30¹⁷. La versatilidad que el avión logra, evitando el desplazamiento terrestre, al volar con facilidad sobre muchos de los accidentes geográficos que por siglos hicieron recónditos gran parte del país y el mundo, además de su increíble velocidad, ha dado a este medio de transporte una ventaja decisiva. En

Colombia, ya “en 1950 la aviación transportó tanta carga como los vapores treinta años atrás, 150.000 toneladas, y vendió unos 800.000 pasajes”¹⁸ y para 1975 se transportaban más de tres millones de pasajeros al año por vía aérea en el país.¹⁹ Y para finales del siglo XX, había más de 70 pistas activas, incluyendo 8 con capacidad internacional, en funcionamiento en el país, que ya contaba con cerca de 10 millones de pasajeros nacionales y 2 internacionales al año, con un mercado dominio de los aeropuertos de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. De hecho, para ese momento se podría decir que “La aviación civil ha logrado, pues, la plena integración y su vinculación a nivel mundial”²⁰.

A pesar de esa importancia temprana, ha sido en las últimas dos décadas que el mercado aéreo colombiano ha sufrido la transformación de la mayor proporción, gracias tanto a la posición geográfica del país como a fuertes inversiones en infraestructura aeronáutica.²¹ Ahora, el mercado de la aviación y su cadena de valor en Colombia aporta más de COP\$ 25 billones anuales al Producto Interno Bruto (PIB) y provee unos 600 mil empleos, con potenciales que se esperan, por lo menos, se duplique para 2050²². De esta manera: “Durante el año 2016 se transportaron un total de 23,97 millones pasajeros domésticos contabilizados según el formato origen-destino, con una variación positiva de 3,68% con relación al año 2015”²³.

De hecho, los números de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), parte de la Organización de las Naciones Unidas, dan a conocer que Colombia es el tercer país latinoamericano por pasajeros transportados, superando los 33 millones en 2018. Equivalente a un poco menos de los que transportan Perú y Argentina juntos y más de 1/5 más que Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Panamá sumados (ver: Mapa 1). Colombia es uno de los 30 países que más transportan pasajeros por medios aéreos en el mundo, sobrepasando a países más sofisticados tecnológicamente y/o más poblados, como Italia, Suiza, Qatar, Sudáfrica, Egipto o Nigeria²⁴. Gran parte de estos vuelos giran alrededor de 12 aeropuertos, cada uno de los cuales registra más de

¹⁶ Bushnell, D. (1984). Eduardo Santos y la política del Buen Vecino. Bogotá, Colombia: Áncora [pp. 29-36]; Bushnell, D. (1993). The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself. Berkeley (CA), EE. UU.: University of California Press [pp. 194-195]; García, R. (2006). Los extranjeros en Colombia. Bogotá, Colombia: Planeta [pp. 206-207]; Henderson, J. D. (2001). Modernization in Colombia: The Laureano Gómez Years, 1889-1965. Gainesville (FL), EEUU: University Press of Florida [pp. 2408]; Sanclemente, C. (1998). Reseña histórica de la ingeniería colombiana. Bogotá: Academia Colombiana de Historia. (p. 130-132); Reyes, G. (2011). Don Julio Mario. Colombia: Grijalbo. [pp. 199-210]; Torres, C. M. (2015). Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana [pp. 51].

¹⁷ La Rosa, M. & Mejía, G. (2013). Historia Concisa de Colombia (1810-2013). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario & Universidad Javeriana. (pp. 145-153); León, K. (2011, diciembre). Historia de la aviación en Colombia, 1911-1950. Credencial; Safford, F. (2010). El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX. En Meisel, A. & Ramírez, M. J. (Eds.). Economía colombiana del siglo XIX. Bogotá, Colombia: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

¹⁸ Palacios, M. (2003). Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994. Bogotá, Colombia: Norma [pp. 176].

¹⁹ World Bank (2019). Data: Air transport, passengers carried - Colombia.

²⁰ Sanclemente, C. (1998). Reseña histórica de la ingeniería colombiana. Bogotá: Academia Colombiana de Historia. (p. 133)

²¹ Díaz, O. (2016). Análisis del desarrollo reciente del transporte aéreo en Colombia. Revista Transporte y Territorio. No. 14. pp. 122-143.

²² International Air Transport Association (2019, julio). El valor de la aviación en Colombia. (pp. 3-5).

²³ Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (2017, marzo). La Aviación en Cifras. (pp. 12).

²⁴ World Bank (2019). Data: Air transport, passengers carried - Colombia.

medio millón de salidas y entradas, que concentran más del 90% de la actividad en el país (ver: Mapa 2).

Ruta	Miles de pasajeros	Ruta	Miles de pasajeros	Ruta	Miles de pasajeros
Bogotá- Medellín	334	Bogotá- Manizales	124	Cartagena- Medellín- Cartagena	57
Bogotá- Cartagena	269	Bogotá- San Andrés	108	San Andrés- Medellín- San Andrés	37
Bogotá- Cali	231	Bogotá- Bucaramanga	102	Valledupar- Bogotá- Valledupar	33
Bogotá- Barranquilla	161	Bogotá- Cúcuta	71	Medellín- Santa Marta- Medellín	28
Bogotá- Santa Marta	134	Bogotá- Montería	57	Bogotá- Yopal- Bogotá	25

Ensamblada con datos de: El Tiempo (2018, marzo 22). Las rutas aéreas que más pasajeros transportan en Colombia.

Por otro lado, la mayoría de los más de 30 millones de pasajeros que se transportaron en 2018 eran colombianos y 1/3 eran extranjeros, con una tendencia similar a la de otros años. Para los 2/3 de pasajeros que son nacionales, las rutas más importantes fueron “Bogotá - Medellín, con casi 3.1 millones de pasajeros en 2018, seguido por Bogotá - Cartagena con 2.2 millones de pasajeros y finalmente Bogotá - Cali, con 1.8 millones de pasajeros”²⁵ (ver: Tabla 1). Demanda que es cubierta por unas pocas compañías (ver: Gráfica 1), de manera que:

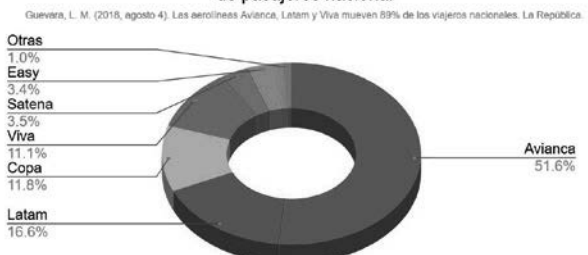
“El mercado de pasajeros transportados en rutas nacionales contó, en junio de 2015, con más de 13 aerolíneas, incluyendo vuelos chárter. Las tres principales aerolíneas son Avianca, de 55.45% seguida de Lan Colombia con 18.9% y Fast Colombia (con nombre comercial Viva Colombia) con 12.4%”²⁶.

Las aerolíneas son centrales en el sector transporte. De hecho, de las 5 principales empresas de transporte del país, no solo las 2 primeras son aerolíneas sino que por ingresos y por patrimonio esas aerolíneas son cerca de 900% y 1.900%, respectivamente, más grandes que las 3 compañías que les siguen juntas²⁷. Las diferencias respecto de los criterios de ventas y activos, la disparidad considerable que se vio entre algunas aerolíneas y el mercado del transporte en general también se ve entre los 5 mayores oferentes de transporte aéreo²⁸, así que el nivel de concentración de la industria es importante.



Finalmente, el desesperado contexto que se ha vivido desde la declaración de la pandemia ha causado fuertes efectos sobre el sistema de transporte aéreo de pasajeros con casi un semestre de una paralización cercana al 100%, con empresas de distintas dimensiones en procesos de reorganización. De esta manera, se espera que para finales de este año, se hayan transportado unos 15 millones de pasajeros, como 1/3 del esperado inicial con una pérdida equivalente a 3 de cada 1000 pesos del PIB. Dichos efectos ponen en riesgo más de COP\$12 billones a través de la cadena de valor de la industria dejando en expectativa casi 70 mil empleados directos. Sin embargo, estos efectos son parte de un contexto ocasional que ha afectado a todo el sector de transporte de pasajeros, gran parte del cual ha estado funcionando con una pequeña fracción de su capacidad por tantos meses como el transporte aéreo²⁹.

Gráfica 1. Participación de mercado de vuelos comerciales de transporte de pasajeros nacional



b) Problemas objetivo de este Proyecto de ley: principales afectaciones a los usuarios del servicio público de transporte aéreo han aumentado de forma desmedida igual que las quejas del público frente a ello.

En Colombia existe más de un organismo que hace algún tipo de vigilancia sobre la prestación del servicio que prestan las aerolíneas. En el caso de la Aeronáutica Civil, entre los primeros semestres de 2013 hasta los de 2018, se han presentado un total de 55.329 quejas, especialmente por cancelación

²⁵ International Air Transport Association (2019). El valor de la aviación en Colombia.

²⁶ Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio (2015, diciembre). Una Visión General del Sector Transporte Aéreo en Colombia. No. 11.

²⁷ Pereira et al. (2019, junio). Las 100 empresas más grandes de Colombia y las 900 siguientes. *Semana*.

²⁸ *Dinero* (2019, junio 28). Ranking 500 empresas. Edición 568 (pp. 168).

²⁹ Acoltés (2020, mayo 21). Boletín informativo No. 48; Comisión Tercera del Senado (2020, mayo 19). Debate de control político sobre transporte; Transportando Ideas (2020, julio 25). Transporte en épocas de crisis: con Atransec, Fenaitrans y Asotraquindío.

y/o demora del vuelo, mal manejo del equipaje, reembolso sobreventa e información al usuario³⁰. En el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó que, entre los principios de 2013 hasta los de 2018, se han presentado un total de 5402 demandas -en ejercicio de la acción de protección al consumidor- ante los Jueces de la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales, por inconformidades en el servicio. El número de sentencias favorables a los consumidores se ha incrementado en c. 1.980%, lo que se traduce en que las decisiones de fondo en las que se ha condenado a las aerolíneas se han incrementado cerca de 19,8 veces³¹.



Es por ello que, la referida Entidad ha advertido de manera reiterada que las aerolíneas comenten 4 tipos de conductas que infringen las normas de protección al consumidor³², de la siguiente manera:

- 1. Garantía en el servicio:** atiende a la obligación que les asiste a las aerolíneas de responder por el servicio ofrecido, es decir, prestarlo en los términos pactados con el usuario. Los reclamos por incumplimientos en la prestación del servicio por cancelación injustificada del vuelo resultan en el 70% del total de las sentencias falladas a favor de los consumidores, entre enero de 2018 a agosto de 2019.
- 2. Derecho de retracto:** es la prerrogativa que tienen los consumidores de resolver de forma unilateral el contrato de transporte aéreo, siempre y cuando, la compra del ticket se haya efectuado por comercio electrónico o ventas a distancias y en el término que la Ley ha habilitado para ello. Aproximadamente, el 18,6% de las sentencias falladas a favor de consumidores.
- 3. Servicios que suponen la entrega de un bien:** se presentan cuando el prestador de servicios aéreos asume la custodia y conservación de los bienes entregados por los consumidores. Para estos casos, la superintendencia señala que las sentencias

proferidas por la Delegatura para el periodo de enero de 2018 a lo corrido del 2019, corresponde al 2,1% de las sentencias favorables a usuarios.

4. Información y/o publicidad engañosa: casos en los que el consumidor compra el ticket con tarifas especiales que al momento de liquidarse no son veraces. En este caso, un el 6,6% de los fallos favorables para los consumidores.

Por otro lado, el número de demandas admitidas en contra de operadores aéreos ha mantenido una tasa de crecimiento sostenido, verdaderamente, sorprendente (ver: Gráfica 2). De la lectura del comportamiento de las demandas contra prestadores de servicios de transporte aéreo en el país, se puede decir que, para el período entre el 2015 al 2018, se presentó un aumento del 566%, mientras que, comparativamente, la industria para el mismo período ha crecido un 20% en transporte de pasajeros dentro del territorio nacional. Tendencias que no parecen cambiar.³³

Es a partir de este análisis que se considera que, a pesar del importante crecimiento del sector aeronáutico del país, se ha dejado al usuario del servicio público de transporte aéreo vulnerable. Conforme a las cifras mencionadas en líneas atrás, se infiere la existencia de una pluralidad de personas que han acudido ante las diferentes autoridades públicas, con el propósito de exponer sus inconformidades ante la prestación de un servicio público esencial. Similar situación sucede respecto a las quejas presentadas por los usuarios ante la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (UAEAC) y las sanciones impuestas (ver: Tabla 2).

Tabla 2. Quejas ante la UAEAC			
Año	Quejas Radicadas	Sanciones impuestas	Valor total sanciones
2015	9 457	0	-
2016	12 588	4	\$74 millones
2017	10 544	11	\$186 millones
2018	6687	2	\$15 millones
Ensamblada con datos de: Dirección General de la Aeronáutica Civil (2019) Oficio No. 20193.30180112 ID: 32303.			

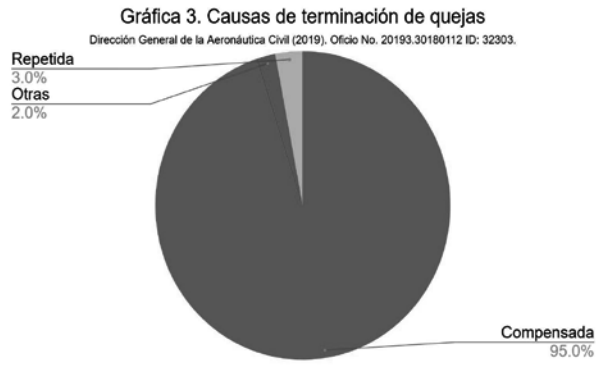
El total de quejas radicadas entre 2014 y 2018, asciende a un total de 48 235. De las cuales, se han archivado por haber surtido la compensación de que tratan los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, un total de 45 868. Así que el 95% terminaron porque la aerolínea llevó a cabo la compensación, el 3% por considerarse queja repetida y el otro dos por ciento (2%) por factores como terminación anticipada o traslado a la entidad competente (ver: Gráfica 3).

³⁰ Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (2018, noviembre 9). Oficio No. 1060.145. – 2018050195.

³¹ Superintendencia de Industria y Comercio (2018, noviembre 15). Oficio No. 18-284222--2-0. (p. 23).

³² Otro ejemplo se puede ver en: Superintendencia de Industria y Comercio (2019, septiembre). Oficio No. 19-176628--3-0.

³³ *Ibíd.*



Para el 2018 se presentaron un total de 45.582 vuelos entre demorados y cancelados en el país. De este total, 27 390 se dieron por causas externas a las aerolíneas; 17 610 por causas internas asociadas a estas y; 582 a causas no especificadas. Dentro de las principales causas reportadas, como de carácter interno de las aerolíneas, se pueden detallar en el siguiente análisis propio, basado en Dirección General de la Aeronáutica Civil (2019). Oficio número 20193.30180112 ID: 32303:

Respecto a las causas externas, reportadas antes la UAEAC, se puede evidenciar que resultan ser mayores a las internas. Frente a las principales causas asociadas a factores externos, que no deben ser compensadas por los prestadores del servicio aéreo, encontramos las siguientes:

PRINCIPALES CAUSAS DE DEMORAS Y CANCELACIONES INTERNAS 2018			
AEROLINEA	CODIGO UAEAC	CAUSAL DE LA DEMORA O CANCELACION	TOTAL
AMANCA	9	EMBARQUE O POSICION DE PARQUEO DEBIDO A LA PROPIA ACTIVIDAD DE LA COMPAÑIA	2885
SATENA	86	ABORDAJE TARDEO DE LA TRIPULACION DE CABINA O PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE SALIDA	1390
AMANCA	19	ABORDAJE (DESABORDAJE DE VIAJEROS CON MOVILIDAD REDUCIDA)	1207
AMANCA	96	CONTROL DE OPERACIONES	1034
SATENA	46	CAMBIO DE AMON	882
WVA COLOMBIA	9	TIEMPO DE TRANSITO POR ITINERARIO INFERIOR QUE EL MINIMO DECLARADO COMO NECESARIO PARA EL TIPO DE AMON	818
SATENA	95	ROTACION DE TRIPULACION (ESPERANDO TRIPULACION QUE VIENEN EN OTRO VUELO)	654
WVA COLOMBIA	95	ROTACION DE TRIPULACION	650
SATENA	96	CONTROL DE OPERACIONES (CAMBIOS DE RUTA, DESVIACION A OTRO AEROPUERTO)	636
WVA COLOMBIA	96	CONTROL DE OPERACIONES (CAMBIOS DE RUTA A DESVIACION A OTRO AEROPUERTO)	626
WVA COLOMBIA	68	ERROR DE LA TRIPULACION DE CABINA O SOLICITUDES ESPECIALES	449
AEROREPUBLICAS	4	VUELOS BORRADOS (AQUELLOS VUELOS REGISTRADOS QUE FUERON CANCELADOS)	428
SATENA	91	CONEXION DE CARGA O EQUIPAJE	392
AMANCA	5	SEGURIDAD INTERNA	380
WVA COLOMBIA	67	FALTANTE DE TRIPULACION DE CABINA	259
SATENA	94	ROTACION DE TRIPULACIONES DE CABINA (ESPERANDO TRIPULANTES DE CABINA QUE VIENEN EN OTRO VUELO)	252
AMANCA	94	ROTACION DE TRIPULACIONES DE CABINA	251
WVA COLOMBIA	94	ROTACION DE TRIPULACIONES DE CABINA	251

PRINCIPALES CAUSAS DE DEMORAS Y CANCELACIONES EXTERNAS 2018			
AEROLINEA	CODIGO UAEAC	CAUSAL DE LA DEMORA O CANCELACION	TOTAL
AMANCA	81	ATFM (Air traffic Flow Management) Debido a limitacion de capacidad del sistema de ATC en ruta o alta demanda	2.008
AMANCA	51	DAÑO DURANTE OPERACIONES DE VUELO (IMPACTOS DE AVES, RAYOS, GRANIZO, ENCUENTRO CON TURBULENCIA)	1.748
AMANCA	87	INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE POSICION DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE)	1.665
AMANCA	89.1	RESTRICCIONES EN EL AEROPUERTO O DE ORIGEN CON O SIN RESTRICCIONES DE ATFM	1.172
SATENA	87	INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE)	1.164
VIVARR COLO	52	DAÑO DURANTE OPERACIONES DE TIERRA (SIN RESPONSABILIDAD DE LA AEROLINEA)	500
AMANCA	52	DAÑO DURANTE OPERACIONES DE TIERRA	453
AMANCA	87	MOVIMIENTO SINDICAL DENTRO DE LA COMPAÑIA	384
AMANCA	86	INMIGRACION, ADUANAS, SANIDAD (PROCEDIMIENTO O DE AUTORIDADES DE INMIGRACION, ADUANAS O SANIDAD, CONGESTION EN CONTROL DE PASAPORTES Y EQUIPAJE Y MEDIDAS SANITARIAS)	382
AMANCA	3	INCONTROLABLES CIENTES (MANEJO DE VIAJEROS ESPECIALES DISCAPACITADOS, ANCIANOS O NIÑOS RECOMENDADOS)	358
WVA COLOM	87	INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE)	297
AMANCA	88	RESTRICCIONES EN EL AEROPUERTO O DE DESTINO (AEROPUERTO O PISTA CERRADOS DEBIDO A OBSTRUCCION MOVIMIENTO SINDICAL, DEFICIT DE PERSONAL)	227
AMANCA	88	MOVIMIENTO SINDICAL FUERA DE LA COMPAÑIA	227
AEROREPUB	81	ATFM (Air traffic Flow Management) Debido a limitacion de capacidad del sistema de ATC en ruta o alta demanda	133
AEROREPUB	73	AEROPUERTO O DE DESTINO (BAJA VISIBILIDAD, LUMBRAS, NIEVOS, VIENTOS DE COLA POR ENCIMA DE LOS LIMITES)	119

c) Aspectos jurídicos

c. 1. Del transporte aéreo como servicio público esencial y actual marco jurídico nacional

Al respecto, es acertado indicar, en primer lugar, que los servicios públicos esenciales son aquellos que están destinados a satisfacer intereses relacionados con el ejercicio y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales. De esa manera:

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman

contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”³⁴.

Para el caso en concreto, el transporte aéreo permite la materialización del derecho fundamental contenido en los artículos 24 y 100 de la Constitución Política de 1991, relacionada con el derecho a la libre circulación que tienen todas las personas por el territorio nacional. En virtud de lo anterior, el legislador decidió designar el transporte aéreo como un servicio público de carácter esencial, a través de los preceptos contenidos en los artículos 5° y 68 de la Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”.

A pesar de múltiples experiencias sobre temas de regulación del servicio público de transporte aéreo en lo que hace referencia a derechos y deberes de los usuarios, en Colombia no existe legislación propia que regule el tema. Lo que existen son Actos Administrativos que regulan los aspectos relacionados al sector de transporte aéreo nacional, incluyendo la protección de los usuarios de transporte público aéreo. La Autoridad Administrativa nacional, en este caso la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (UAEAC), ha expedido los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), actos administrativos en virtud del mandato contenido en el artículo 5° del decreto 260 del 28 de enero de 2004 (modificado a través del decreto 823 de 2017), y que regulan todos los aspectos relacionados a la aviación. Por ello, la UAEAC ha regulado desde procedimientos técnicos y de seguridad aérea, hasta elementos fundamentales como los deberes y los derechos de los usuarios, situación que ha generado las dos caras una moneda: de un lado, expiden las normas de todo el sector aeronáutico; del otro, ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las normas que ellos mismo profieren.

Según la información de la Aerocivil³⁵, se cuenta con un total de 54 Reglamentos Aeronáuticos, que se detallan de la siguiente manera:

Tabla 3. Reglamentos Aeronáuticos (RAC)	
1	RAC 1 - Definiciones
2	RAC 2 - Personal Aeronáutico
3	RAC 3 - Actividades Aéreas Civiles
4	RAC 4 - Normas de Aeronavegabilidad y Operación de aeronaves
5	RAC 9 - RESERVADO
6	RAC 11 - Reglas para el Desarrollo, Aprobación y Enmienda de los RAC

³⁴ Corte Constitucional de Colombia (2014, octubre 30). Sentencia C-796 (Magistrado Ponente: Pretelt, J. I.)

³⁵ Aeronáutica Civil (2019). Normativa: Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

7	RAC 13 - Régimen Sancionatorio
8	RAC 14 - Aeródromos, Aeropuertos y Helipuertos
9	RAC 16 - RESERVADO
10	RAC 19 - Telecomunicaciones Aeronáuticas
11	RAC 20 - Matrícula Registro e Identificación de Aeronaves
12	RAC 21 - Certificación de aeronaves y componentes de aeronave
13	RAC 22 - Estándares de aeronavegabilidad - Planeadores y Motoplaneadores
14	RAC 23 - Estándares Aeronavegabilidad Motores de Aeronaves, Commuter
15	RAC 24 - Dispositivos Simuladores para Entrenamiento de Vuelo
16	RAC 25 - Estándares Aeronavegabilidad aviones Categoría Transporte
17	RAC 26 - Aeronaves de Categoría Liviana (ALS)
18	RAC 27 - Estándares Aeronavegabilidad Giroaviones Categoría Normal
19	RAC 29 - Estándares Aeronavegabilidad Giroaviones Categoría Transporte
20	RAC 31 - Estándares Aeronavegabilidad Globos libres Tripulados
21	RAC 33 - Estándares Aeronavegabilidad Motores de Aeronaves
22	RAC 34 - Drenaje Combustible y Emisiones Gases de Escape Aviones Motores a Turbina
23	RAC 35 - Estándares de Aeronavegabilidad Hélices
24	RAC 36 - Estándares de Ruido
25	RAC 39 - Directrices de Aeronavegabilidad
26	RAC 43 - Mantenimiento
27	RAC 45 - Identificación de aeronaves y componentes de aeronaves
28	RAC 61 - Licencias para Pilotos y sus Habilitaciones
29	RAC 63 - Licencias para miembros de tripulación diferentes de pilotos
30	RAC 65 - Licencias para el personal aeronáutico, diferente de la tripulación de vuelo
31	RAC 67 - Otorgamiento Certificado Médico
32	RAC 90 - Cartas Aeronáuticas para la Navegación Aérea
33	RAC 91 - Reglas Generales de Vuelo y Operación
34	RAC 98 - Búsqueda y Salvamento - (SAR)
35	RAC 100 - Unidades de medida para las operaciones aéreas y terrestres de las aeronaves
36	RAC 114 - Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación
37	RAC 119 - Certificación de Explotadores de Servicios Aéreos - Nuevo RAC 119
38	RAC 120 - Prevención y control consumo sustancias psicoactivas personal aeronáutico
39	RAC 121 - Requisitos de Operación - Operaciones Domésticas e Internacionales-Regulares y no Regulares
40	RAC 129 - Operaciones de Explotadores Extranjeros
41	RAC 135 - Requisitos de Operación-Operación Nacionales e Internacionales Regulares y no Regulares
42	RAC 137 - Normas de Aeronavegabilidad y Operaciones en Aviación Agrícola

43	RAC 141 - C. de instrucción aeronáutica civil-Tripulantes de vuelo-Cabina y Despachadores de vuelo
44	RAC 142 - Centros de Entrenamiento de Aeronáutica Civil
45	RAC 145 - Organizaciones de Mantenimiento Aprobadas
46	RAC 147 - C. de instrucción aeronáutica civil Formación de Técnicos Mantenimiento Aeronaves
47	RAC 160 - Seguridad de la Aviación Civil
48	RAC 175 - Transporte sin Riesgo de Mercancías Peligrosas por vía Aérea
49	RAC 200 - Facilitación del Transporte Aéreo
50	RAC 203 - Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea
51	RAC 204 - Cartas Aeronáuticas
52	RAC 211 - Gestión de Tránsito Aéreo
53	RAC 215 - Servicios de Información Aeronáutica
54	RAC 219 - Implementación del Sistema SMS
Ensamblada con datos de: Aeronáutica Civil (2019). <i>Normativa: Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC.</i>	

c.2. Normatividad comparada

Gracias a que el transporte aéreo se encuentra muy extendido, a través del mundo existen marcos normativos diversos que confrontan algunas de las problemáticas ya mencionadas. En este caso, ciertos modelos legales fueron insumo importante para la formación del articulado de este Proyecto de ley, por ejemplo:

Tema	Normatividad	Medidas
Compensación por demoras	Reglamentación (EC) No 261/2004	Las compensaciones se estructuran según la distancia que debe recorrer el vuelo, con límites de demora menores entre menor sea la distancia a recorrer.
		Desde que se cumple el primer plazo de demora, la aerolínea debe suministrar alimentación y dos comunicaciones gratuitas al usuario.
		Si el nuevo vuelo es programado es más allá del día en que estaba inicialmente planeado, la aerolínea debe, además de la alimentación, proveer estadía en hotel y los medios de transporte desde y hacia este.

Compensación por cancelación	Reglamentación (EC) No 261/2004	Si la demora es de más de cinco horas, la aerolínea debe ofrecer el reembolso del ticket. La aerolínea debe ofrecer que el usuario escoja entre: 1. el reembolso del ticket. 2. Una nueva ruta, en condiciones similares, lo más pronto posible. 3. Una nueva ruta, en condiciones similares, cuando sea más conveniente para el usuario. No hay penalidad-compensación si la cancelación fue hecha siguiendo cronogramas específicos. No hay obligación de pagar compensaciones por situaciones no imputables a la aerolínea.
Compensación por demoras en la entrega del equipaje	Mediante la Regulación (EC) No 889/2002	No hay compensación fija por demora. Las compensaciones se basan en los gastos incidentales.
Compensación por destrucciones o extravío de equipaje	Mediante la Regulación (EC) No 889/2002 la Unión Europea determinó que las reglas de la Convención de Montreal aplican a todos los vuelos, sin importar destino.	Las compensaciones por este tipo de problemas no poseen tarifas fijas sino que se determinan mediante peritaje, dependiendo de los perjuicios causados. Las aerolíneas se hacen responsables de los elementos que se transportan en las maletas.
Transporte de animales	Reglamento (EC) No 1107/2006 del Parlamento y la Comisión Europea [legislación comunitaria del rango más alto]	Los animales de servicio (e.g. perros lazarillos) viajan de forma gratuita y no pueden ser rechazados.
Ensamblada con datos de: EUR-Lex (2019). Regulation (EC) No 889/2002 of the European Parliament and of the Council of 13 May 2002 amending Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents; European Commission (2012, junio 11). <i>Commission Staff Working Document: Interpretative Guidelines</i> ; Official Journal of the European Union (2004, febrero 17). <i>Regulation (ec) no 261/2004 of the european parliament and of the council.</i>		

Tabla 5. Algunas normas sobre derechos de los consumidores aéreos en EEUU

Tema	Medidas
Cancelación del vuelo	Si por cancelación del vuelo el cliente decide cancelar el viaje, la aerolínea debe reintegrar todos los pagos.
Compensación por demoras en la entrega del equipaje	No hay compensación fija por demora.
	Está prohibido que las aerolíneas fijen reembolsos fijos por gastos provisionales causados por las demoras y las compensaciones se basan en los gastos incidentales. El límite requerido por regulación para compensaciones es de US\$ 3500, aunque las aerolíneas son libres de ofrecer cantidades mayores.
Compensación por destrucciones o extravío de equipaje	Las compensaciones por este tipo de problemas no poseen tarifas fijas sino que se determinan mediante peritaje. El límite requerido por regulación para compensaciones es de US\$ 3500.
Transporte de animales	Los animales de servicio (e.g. perros lazarillos) viajan de forma gratuita y no pueden ser rechazados, aunque ciertos animales están excluidos, y hay condiciones especiales para vuelos de más de 8 horas.
Ensamblada con datos de: Department of Transportation (2018, marzo 13). <i>Aviation Consumer Protection.</i>	

Tabla 6. Algunas normas sobre derechos de los consumidores aéreos en México

Tema	Medidas
Compensación por demoras	El pasajero debe ser informado de forma constante sobre el estado del retraso.
	"a) Superior a 1 e inferior a 4 horas: proporcionar como mínimo descuentos para vuelos posteriores hacia el mismo destino y/o alimentos y bebidas."

Compensación por cancelación	"b) Mayor a 2 pero menor a 4 horas: en caso de descuento, el mismo no debe ser menor al 7.5% del precio del boleto." Más de cuatro horas: "a) El reintegro del precio del boleto o la parte no realizada del viaje, más una indemnización no inferior al 25% del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje; o, b) A transporte sustituto en el primer vuelo disponible, alimentos y, en su caso, alojamiento y transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto; o, c) A transporte en fecha posterior al mismo destino y una indemnización no inferior al 25% del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje."
	"a) El reintegro del precio del boleto o la parte no realizada del viaje, más una indemnización no inferior al 25% del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje; o, b) A transporte sustituto en el primer vuelo disponible, alimentos y, en su caso, alojamiento y transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto; o, c) A transporte en fecha posterior al mismo destino y una indemnización no inferior al 25% del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje."
	Compensación por destrucciones o extravío de equipaje
Transporte de animales	Indica que deben ser tratados con respeto y humanidad.
Ensamblada con datos de: Secretaría de Economía del Gobierno de México (s.f.). <i>Conoce tus derechos al viajar en avión: Las leyes de Aviación Civil y Federal de Protección al Consumidor establecen estos derechos a favor del pasajero, los cuales deben ser cumplidos y respetados por las aerolíneas comerciales.</i>	

d) Algunas consideraciones sobre el concepto.

El 7 de agosto de 2020, IATA, agremiación internacional de aerolíneas, rindió un concepto de 15 páginas sobre el presente Proyecto de ley. El concepto da un comentario general de una página y el resto trata de recomendaciones sobre el articulado. A continuación, se planea responder las tres críticas generales dadas por el concepto respecto de: tipo de normas para regular la materia (d.1), sostenibilidad (d.2) y sobrerregulación de la industria (d.3).

d.1. Idoneidad del tipo de norma seleccionada para regular

El concepto de IATA, en su primera página, asevera: “Como lo hemos expuesto en ocasiones anteriores, la regulación aeronáutica debe estar regida por normas especiales de fácil modificación con lo son las resoluciones y decretos expedidas por el Gobierno nacional”.

Los ponentes argumentan que, per se, ninguna industria puede asegurar que toda su regulación se dé en “normas especiales de fácil modificación como lo son las resoluciones y decretos”. Todo sector necesita marcos regulatorios diversos que se adapten a los contextos que regulan, en algunos casos son idóneos mecanismos de fácil modificación y otros lo son instrumentos pétreos. De hecho, la regulación bajo la que funciona el transporte público aéreo de pasajeros es un ejemplo de este hecho, que lejos de ser un monopolio normativo de resoluciones, en realidad, atraviesa situaciones reguladas por resoluciones, leyes e, incluso, tratados internacionales. En el caso particular de este Proyecto de ley, donde se busca un fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público nacional, si bien es correcto que se puede regular mediante un esquema de fácil modificación, como las resoluciones o los decretos, la realidad es que nada evita que un instrumento regulatorio más estricto sea idóneo³⁶. Las situaciones reguladas en este Proyecto de ley se relacionan con estándares de calidad del servicio, por ejemplo, cumplimiento de cronogramas, tratamiento del equipaje, o asegurarse que personas en cierto estado de discapacidad tengan viajes más confortables.

Este proyecto de ley no toca temas relacionados con especificaciones de carácter mecánico, de infraestructura ni informático, que son algunos de los campos donde una regulación dominada por instrumentos flexibles tiene sentido como medio para lograr mejoras en el bienestar de la población. Por ejemplo, es poco aconsejable que una ley decida qué turbofán debe usar tal o cual avión, qué radar se debe usar para el control aéreo o qué software de discriminación de precios deben usar las aerolíneas.

³⁶ Baldwin, R., Lodge, M. & Cave, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press [pp. 27-29]; Haines, F. (2017). *Regulation and risk*. En Drahos, P. (Ed). *Regulatory theory: foundations and applications*. Australia: Australia National University Press [pp. 190-192].

En cualquier momento, una innovación podría hacer obsoleto el motor o el programa, así que una norma pétrea seguramente sería fuente de problemas. Sin embargo, las conductas que este proyecto pretende regular tienen poco que ver con innovación o alguna materia que necesite, de manera especial, ser regulada preferentemente mediante un instrumento como las resoluciones. De hecho, como los apartes a.2.2. de esta ponencia lo demuestra, gran parte de la protección a los usuarios del servicio de transporte aéreo público alrededor del mundo se encuentra consagrada en tratados internacionales, uno de los instrumentos jurídicos más pétreos que existen. En este caso, se regulan temáticas como qué pasa con un pasajero si su vuelo se retrasa o si existe sobreventa: son temas cuyo tratamiento debería tender hacia la estabilidad, ajustándose a las capacidades de la ley como instrumento jurídico idóneo para el fin del proyecto planteado. Incluso, esto puede ser tomado como un avance, en cuanto una de las características institucionales más valoradas en el mundo contemporáneo es la estabilidad jurídica, así que una norma coherente que proteja los derechos de los usuarios del servicio de transporte público aéreo de pasajeros, sin caer en parafernalia punitiva, de hecho, representa un triunfo de la estabilidad jurídica,³⁷ tanto para los usuarios como para los prestadores del servicio.

d.2. Efectos del Proyecto de ley propuesto sobre la sostenibilidad financiera y de seguridad del transporte aéreo nacional

El concepto de IATA, en su primera página, asevera: “El sector requiere un apoyo sustancial del legislativo para no generar mayor regulación y más obligaciones que pueden ir en contra de la sostenibilidad de las compañías, salvaguarda de los empleos, y la conectividad del país”. Los ponentes consideran que la naturaleza de este proyecto hace que el sentido del concepto de IATA sea complicado desde el punto de vista de la relación entre la sostenibilidad financiera y el modelo de negocios.

La propuesta de este Proyecto de ley solo generará costos respecto de responsabilidades que las compañías han contraído con sus clientes y que han incumplido, en ningún caso se adoptó un enfoque punitivo, tanto las sanciones como las compensaciones están en el margen de acción regulatoria en otras partes del mundo y guardan similitud con la que todos los viajeros internacionales del país ya gozan. El ánimo del proyecto no es, realmente, siquiera que el usuario se lucre del incumplimiento sino de que se le reconozcan los

³⁷ Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York, (NY), EE. UU.: Crown Business [pp. 96-122]; Baldwin, R., Lodge, M., & Cave, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press [pp. 27-29]; Haines, F. (2017). *Regulation and risk*. En Drahos, P. (Ed). *Regulatory theory: foundations and applications*. Australia: Australia National University Press [pp. 190-192].

perjuicios que esto le ocasionó. Aceptar que tal regulación pueda amenazar la sostenibilidad de la industria, es reconocer que las sanciones deben ser tomadas como costos inherentes de la operación y que los incumplimientos son tan comunes que, por ejemplo, por entregar una comunicación de menos de cinco minutos por tardanzas de su responsabilidad de hora y media, se amenaza con ruina a las aerolíneas.

Por el contrario, los ponentes consideran que los mecanismos sancionatorios poseen un carácter de excepcionalidad: son impuestos cuando se rompe el que se supone debe ser el orden de las cosas o aquello que las autoridades legítimas han regulado en favor del bien común. Así que aceptar que los costos generados por este proyecto deban ser tomados como una especie de costo fijo que, a pesar de estar en la línea de diversos estándares regulatorios, pueda amenazar la viabilidad de los prestadores del servicio de transporte público aéreo del país, no parece coherente. En condiciones ordinarias, la estructura de costos del transporte aéreo enfoca sus recursos de manera decidida a cubrir los costos del combustible, la maquinaria y los salarios³⁸ (e.g. un avión comercial de fuselaje ancho puede costar cientos de millones de dólares y cuenta con capacidad para decenas de miles de galones de combustible por viaje); así que las amenazas a la sostenibilidad financiera del sector se relacionan a problemas en ese tipo de costos. De hecho, un aprovisionamiento exagerado relacionado con el pago de compensaciones, alineadas a comparativos internacionales, daría una señal preocupante sobre la funcionalidad y estrategia de cualquier negocio.

Otro aspecto importante, que fue tocado tanto por representantes de IATA como durante el primer debate, se relaciona con los efectos en seguridad derivados de los impactos de sostenibilidad financiera. Los ponentes consideran que, ya habiendo descartado la existencia de la supuesta inviabilidad financiera, tampoco es razonable argumentar que este proyecto pueda causar problemas de sostenibilidad relacionados con aspectos de seguridad. A lo que suman que, básicamente, no existe una lógica de negocios útil en, por ejemplo, no reparar un motor para pagar refrigerios; ese es un falso dilema por cuanto no existe una *trade off* que lo compense: no pagar reparaciones o mantenimiento por pagar compensaciones menores, casi de seguro terminará en mayores gastos, no en menores y, por ello, no existe incentivo al desmejore de la seguridad.

Primero, como efecto directo, tanto la maquinaria como los usuarios suelen sufrir daños importantes cuando ocurre un accidente, esto se traduce a compensaciones y pérdidas en maquinaria que difícilmente se comparan con pagos de sanciones menores (mucho más si se demuestra negligencia del prestador del servicio).

Segundo, como efecto derivado, la aerolínea que de manera negligente decide ahorrar en seguridad

para pagar compensaciones menores, debería ver algún tipo de encarecimiento en sus costos de aseguramiento, que suelen tener relación directa con el récord de seguridad de un operador.

Tercero, debido a las altas consecuencias de un posible accidente, el riesgo reputacional relativo a seguridad que sufren las aerolíneas, significa que la demanda por los servicios del operador negligente se vería golpeada con fuerza.

Cuarto, a diferencia de la mayor parte de las industrias, donde los empleados carecen de incentivos para vigilar la seguridad de los usuarios, en el transporte aéreo existen los incentivos necesarios para que el interés por altos estándares de seguridad sea mutuo entre empleados y usuarios, de hecho, este es uno de los sectores donde por exposición, por ejemplo, los empleados de una tripulación están aún más interesados en la seguridad del avión que los mismos usuarios. En general, dicha perspectiva se encuentra también sustentada por abundante evidencia, desde hace décadas, estudios hechos desde el período de la desregulación de la superregulada industria del transporte aéreo posterior al New Deal, han mostrado de manera consistente que las reducciones en las ganancias o poca cantidad de estas además de los contextos de cambio regulatorio no tienen efecto estadístico sobre la seguridad de los vuelos³⁹.

d.3. Sobre la sobrerregulación

El concepto de IATA, en su primera página, asevera que la recuperación será lenta así que “Dada esta difícil situación y sin un futuro claro de recuperación, no resulta conveniente sobrerregular el transporte aéreo con normas que tenían en cuenta las condiciones de la industria anteriores a la crisis del COVID-19”. Los ponentes difieren de la interpretación de la agremiación desde dos perspectivas: primera, esta regulación cumple requisitos de idoneidad objetivos, no solo porque las conductas reguladas por este Proyecto de ley son idóneas para ser tratadas mediante ley (ver: d.1), sino porque la estructura del mercado aeronáutico hace a los operadores y el sector, en general, candidatos legítimos del grado de regulación que este proyecto propone. Y, segundo, la actual crisis del sector debe ser reconocida pero también contextualizada de una manera más sutil, así que la inmovilidad actual del sector no debe ser tomada como su destino.

Primero, Colombia, de manera similar a otras repúblicas con orientación ideológica liberal, suele basar buena parte de sus políticas económicas y relación con los negocios privados en la libertad de mercado y en la capacidad de la competencia entre distintos oferentes y demandantes de bienes y servicios para determinar precios, estándares de calidad y volúmenes de producción. En muchas ocasiones, esta aproximación logra resultados positivos; sin embargo, el rol y eficiencia de este acercamiento suele tener relación con la estructura

³⁸ ICAO (2017, febrero 20-23). Airline Operating Costs and Productivity [pp. 6-7].

³⁹ Rose, N. L. (1989). Financial Influences on Airline Safety. En Moses, L. N. & Savage, I. (Eds.). Transportation Safety in an Age of Deregulation. Nueva York (NY), EE. UU.: Oxford University Press [pp. 93-101]

de mercado: en algunas estructuras, como en competencia perfecta, el sistema tiene un amplio juego que le permite determinar un direccionamiento de recursos razonable para el interés general, pero en el caso de otras, como en el monopolio, el rol de la competencia no es el de determinar recursos, porque el productor tiene poder de mercado, así que la competencia dice poco de precios, estándares de calidad y volumen de producción. En un mercado competitivo, donde existe una amplia cantidad de oferentes y demandantes, términos abusivos son disuadidos mediante la posibilidad de encontrar con poco esfuerzo un proveedor nuevo que ofrezca términos más equilibrados. En contraste, entre más concentrada se encuentra la oferta v. demanda de un bien o servicio, mayor es el poder que se ejerce sobre los términos del intercambio. Si, en condiciones de intervención estatal nula, la compañía X es la única oferente de Y, *ceteris paribus*: X decide el precio, los estándares de calidad, a quién vende y cuánto vende de Y. Los contextos donde una compañía o un grupo pequeño de estas ostentan poder de mercado son un caldo de cultivo para el abuso, donde el cliente se encuentra a merced de las intenciones de la contraparte. De hecho, el poder de mercado, que se ve en monopolios y en buena medida en oligopolios, es un fallo de mercado que, entre otros, se concreta en un poder de negociación desequilibrado entre las partes⁴⁰.

En el caso del sector de prestadores del servicio de transporte aéreo de pasajeros, la concentración es un fenómeno común, que suele tener impacto variado sobre el mercado. Por una parte, las barreras de ingreso al negocio, más que todo concretadas en los altísimos recursos demandados para cubrir la maquinaria, el personal y las operaciones, y los beneficios de la economía de escala, hacen de este mercado tendiente hacia la concentración (por no decir que las terminales aéreas suelen ser monopolios naturales y los proveedores de la maquinaria tampoco destacan por su diversidad). Por otra parte, el poder de mercado que algunos de los participantes pueden traducirse en un servicio costoso, de pobre calidad y escaso. De esta manera, resulta importante tener una regulación aeronáutica sensata que evite que quien goce del poder de mercado sea quien defina todas las dinámicas de la relación entre el oferente y el demandante. En este contexto, la teoría económica legitima la intervención estatal en lo referente al fallo de mercado, en cuanto la “teoría establece que [...] una intervención gubernamental que parezca distorsionar los incentivos en un mercado puede aumentar el bienestar al compensar las consecuencias de fallas del mercado en otros lugares”⁴¹, de manera que la intervención del Estado en la materia se justifica. Al fin y al cabo, como se pudo apreciar en a.2.2, el final del siglo XX vio el

fin de la transición de la regulación internacional de protectora de industria infante a protectora de un bien público consolidado.

Finalmente, aunque es cierto que la industria se encuentra en un período muy complicado, este argumento no debe llevarse al extremo y, de hecho, debe ser evaluado con cuidado. Es correcto que desde marzo no hay aviación comercial, además las dos mayores compañías de transporte aéreo que operan en el país, *Avianca y Latam*, están en proceso de reestructuración desde mayo. Como parte de esta dinámica se espera que para finales de este año, se hayan transportado unos 15 millones de pasajeros, como $\frac{1}{3}$ del esperado inicial, y tan solo por pérdidas directas en este sector se estima que el PIB nacional se reduzca en c. 0.3% con efecto sobre cadenas de valor con pérdidas posibles superiores a los COP\$12 billones, dejando en expectativa casi 300 mil empleados. Por si esto no fuese suficiente, los prestadores del servicio se enfrentan a la estigmatización del sector como un supuesto vector del SARS-CoV-2; el planteamiento de cronogramas que sistemáticamente se incumplen/extienden, generando costos además de golpear la confianza de transportadores y pasajeros; también sufren la descoordinación de entes locales, con gran poder sobre los terminales, que no coordinan de manera armónica con los de otras ciudades en un mercado de naturaleza nacional. Sin embargo, es importante considerar que el sector también tiene potencial para superar la crisis, debido a que muchos de los equipos de vuelo permiten mayores estándares de bioseguridad que sus competidores terrestres, permitiendo mejores niveles de ocupación, con el incentivo para viajeros de que el menor tiempo del trayecto significa una reducción del contacto entre pasajeros. De hecho, no solo parece haber ya evidencia estadística en favor de esta hipótesis, sino que algunos voceros del transporte público terrestre ya han alertado de sobre los amplios incentivos que los viajeros obtendrán en el futuro cercano para elegir el transporte aéreo sobre el terrestre⁴².

V. Conclusiones

Esta ponencia ha concluido el análisis de viabilidad general del proyecto, así que visto el panorama de servicio público esencial del transporte aéreo de pasajeros, desde el origen de su instrumento principal y su regulación, como en su crecimiento y estructura de mercado, junto a algunos de los problemas que vive la relación con los consumidores del sector, los ponentes concluyen:

- La industria aeronáutica nació hace unos 100 años y casi desde sus inicios, en Estados Unidos y Europa, se desarrolló a pasos agigantados y creó dinámicas de transporte que revolucionaron la forma en que los humanos interactúan con el espacio físico.

⁴⁰ Baldwin, R., Lodge, M. & Cave, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press [pp. 15-23]; Man-kiw, G. (2012). *Principios de economía*. México D. F., México: Cengage [p. 507]; Pindyck, R. S. & Rubinfeld, D. L. (2009). *Microeconomía*. Madrid, España: Pearson [pp. 705-707].

⁴¹ Krugman, P. & Obstfeld, M. (2003). *International Economy: Theory and Policy*. Boston: Pearson Education [pp. 225].

⁴² Aeronáutica Civil (2020). Respuesta a proposición 50 de Comisión Sexta de Cámara, mayo 18; Barnett, A. (2020, agosto 2). Covid-19 risk among airline passengers: should the middle seat stay empty? *Medrxiv*; Comisión Sexta de Cámara (2020). Debate de proposición 50 de Comisión Sexta de Cámara, mayo 18; IATA (s.f.). El valor de la aviación en Colombia. p. 1-2; MinTransporte (2019). Transporte en Cifras 2018. pp. 102-104.

- Colombia fue uno de los primeros países del mundo donde se estableció la aviación civil para transporte de pasajeros, con seguridad, incentivado por las agrestes condiciones topográficas del país. En la actualidad, en el país se transportan en condiciones normales un poco más de 30 millones de pasajeros, dos de cada tres pasajeros son nacionales.
- Es claro que, si bien el sector ha crecido significativamente y, con ello, ha permitido que muchas personas accedan a este; las cifras entregadas por las autoridades prueban que los incumplimientos y afectaciones a derechos de los usuarios de este servicio público esencial han crecido a un ritmo desproporcionado.
- Es fundamental resaltar que la prestación de dicho servicio en condiciones óptimas y de calidad, resulta de gran relevancia para la circulación de las personas y el desarrollo de la competitividad económica, al permitir la integración y la conexión entre diferentes puntos del país, en cortos lapsos de tiempo.
- De este análisis surge la necesidad de avanzar con el Proyecto de ley, que finalmente busca brindar una serie de derechos mínimos a los usuarios de un servicio público esencial. Como lo indican las experiencias reseñadas, que reflejan la existencia de marcos regulatorios que regulan de forma similar temas relacionados a usuarios de servicios aéreos, la propuesta del proyecto es viable.
- Por otro lado, también se trató de hacer un recuento de los argumentos centrales expuesto por la agremiación de aerolíneas, IATA, dando argumentos suficientes para controvertir las posiciones sobre: idoneidad del mecanismo de regulación (d.1), sostenibilidad y seguridad de la industria (d.2), además de la sobre-regulación (d.3).
- Aun así, en general, se adoptó una parte considerable, bien sea de forma y/o de fondo, de las especificaciones del gremio. Por ejemplo, aclarando conceptos y fortaleciendo los incentivos para que todos los actores de la cadena de servicio reconozcan mejor su rol, aunque reconociendo sobre todo que:

“Se debe tener en cuenta que, si el espíritu de este Proyecto de ley es la protección del usuario de servicio de transporte aéreo, es más importante, incentivar las prácticas de compensaciones efectivas y no los recursos sancionatorios. Por tal motivo, deben propiciarse espacios para promover acciones correctivas y pedagógicas eficientes en pro del usuario”⁴³.

- Al mismo tiempo, la iniciativa prevé que en aquellos casos en los que las Aerolíneas hayan incurrido en gastos referentes a las compensaciones por causas de terceros, puedan solicitar el reembolso del valor de lo asumido al responsable. Reforzando este planteamiento con relación al primer debate.

VI. Pliego de modificaciones del proyecto

Art	Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto por segundo debate
1	Objeto. La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.	Igual.
2	Ambito de aplicación. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de	Igual.

	pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.	
3	Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante los jueces de la República para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.	Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea o la entidad que cause afectación en el servicio o la entidad que cause afectación en el servicio, lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante la autoridad competente para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.
4	Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así: a) Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a dos (2), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no sea superior a tres (3) minutos de duración. b) Cuando la demora sea mayor de dos (2) horas e inferior a cuatro (4), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento,	Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así: a) 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 sea superior a tres (3) minutos de duración, salvo que la entrega del refrigerio retrase la iniciación del vuelo.

⁴³ IATA (2020, agosto 7). Concepto al proyecto de ley 194 de 2019 Cámara ante la Comisión Sexta. [pp. 14].

<p>además de compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros.</p> <p>c) Cuando la demora sea superior a cuatro (4) horas e inferior a seis (6), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;</p> <p>d) Cuando la demora sea superior a seis (6) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado</p>	<p>b) Cuando la demora sea mayor de tres (3) horas e inferior a <u>cinco (5)</u>, se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la <u>tarifa</u> del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, <u>tarjetas con el valor</u>, entre otros.</p> <p>c) Cuando la demora sea superior a <u>cinco (5)</u> horas e inferior a <u>siete (7)</u>, se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional <u>al ya pagado</u> equivalente al diez por ciento (10%) del valor <u>de la tarifa</u> del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, <u>tarjetas con el valor</u>, entre otros;</p> <p>d) Cuando la demora sea superior a <u>siete (7)</u> horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional <u>al ya pagado</u> equivalente al diez por ciento (10%) del valor <u>de la tarifa</u> del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma</p>	<p>entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa. A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.</p>	<p>aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, <u>tarjetas con el valor</u>, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa. A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.</p>
<p>vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen cinco (5) SMLMV.</p>	<p>reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen tres (3) SMLMV.</p>	<p>5 Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto. Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido o reprogramarlo en un</p>	<p>Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto. Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor <u>de la tarifa</u> del trayecto incumplido o</p>
<p>6 Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y al usuario se le cancele el vuelo por sobreventa, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:</p> <p>a) Deberá proporcionar el viaje del usuario a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.</p> <p>b) Reintegrándole el cincuenta por ciento (50%) del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.</p>	<p>Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y <u>deniegue el embarque o cancele el vuelo por sobreventa, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto</u>, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:</p> <p>a) Deberá proporcionar el viaje del <u>pasajero</u> a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.</p> <p>b) Reintegrándole el <u>treinta por ciento (30%) del valor del tiquete</u> momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.</p>	<p>8 Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio.</p>	<p>exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.</p> <p><u>Parágrafo. El Gobierno reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los gastos que trata el presente artículo.</u></p> <p>Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, a <u>petición del pasajero</u> la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio, <u>u ofrecerá alternativas de reacomodación en otro vuelo.</u></p>
<p>7 Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.</p>	<p>Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. <u>Cada actor de la cadena de servicios deberá hacerse responsable de compensar al pasajero por los hechos que hayan derivado en una afectación al pasajero.</u> Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a</p>	<p>9 Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado, junto con la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará bajo la responsabilidad de esta última.</p> <p>Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o 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, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.</p> <p>Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a</p>	<p>Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado y estará bajo la responsabilidad de la <u>aerolínea.</u></p> <p>Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o 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, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.</p> <p>Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las</p>

	los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el ticket aéreo físico, si este fuere el caso.	condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el ticket aéreo físico, si este fuere el caso.			
10	Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto para reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie 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.	Igual.			
11	Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio. En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.	Igual.			
	aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables. Parágrafo 2. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.				
13	Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.	Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo establecido en las normas, la entidad encargada adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.			
14	Información mínima. Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.	Igual.			
15	Transporte de animales. Los animales de servicio, de apoyo emocional o de rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno Nacional. Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de animales, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.	Transporte de animales de servicio, rescate y mascotas. Los animales de servicio y rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno Nacional. Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de mascotas, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.			
16	Transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para discapacitados. Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para	Transporte de elementos deportivos. Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos que no excedan el peso máximo y dimensión establecidos conforme			
12	Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador. El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas: a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra. b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales. c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el ticket, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto. Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del ticket como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo. Parágrafo 1. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa	Igual.			
	personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del ticket adquirido, sin que ello genere un valor adicional.				a las condiciones del ticket adquirido, sin que ello genere un valor adicional.
17	Nuevo.	Transporte de dispositivos de asistencia para personas en estado de discapacidad. Las aerolíneas facilitarán el transporte de dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del ticket adquirido, sin que ello genere un valor adicional.			
17-18	Corrección de errores del ticket. Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tickets aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.	Igual.			
18-19	Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos.	Igual.			
19-20	Recursos. Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tickets	Igual.			

<p>aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita. El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella. El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces. Los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse y notificarse respectivamente cada uno dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación. El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación. Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá informar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de</p>		<p>reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.</p> <p>20-21 Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren 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, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos o aerolíneas, con el fin de que sean dirigidas en debida forma. Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.</p> <p>21-22 Seguimiento a Tarifas por Servicios Aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno. Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público,</p>	<p>Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, la <u>Superintendencia de Transporte</u> se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren 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, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos, aerolíneas o <u>contra de los explotadores aeroportuarios, otras entidades u organismos,</u> con el fin de que sean dirigidas en debida forma. Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.</p> <p>Seguimiento a Tarifas por Servicios Aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno. Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público.</p>
<p>detallando los criterios para la fijación de la tarifa final. Semestralmente, la Unidad Especial Administrativa de la Aeronáutica Civil, deberá rendir un informe detallado del comportamiento de las tarifas ofrecidas al público, incluyendo su composición, por cada una de las rutas autorizadas y la aerolínea prestadora del servicio.</p> <p>22-23 Inspección, Vigilancia y Control. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar. En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, 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 de la aerolínea.</p> <p>23-24 Ventanilla Única Virtual. La Superintendencia de Puertos y Transportes y la Superintendencia de Industria y Comercio, crearán y reglamentarán una ventanilla única Virtual de atención al usuario, sus peticiones, quejas y reclamos. A través de un receptor debidamente capacitado en derechos de usuarios de servicios aéreos y en competencias administrativas,</p>	<p>Inspección, Vigilancia y Control. La Superintendencia de Transporte será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar en los casos evaluados en la presente ley. En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, 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 de la aerolínea u otras de los organismos intervinientes.</p> <p>Ventanilla Única Virtual. La Superintendencia de Puertos y Transportes y la Superintendencia de Industria y Comercio, crearán y reglamentarán una ventanilla única Virtual de atención al usuario, sus peticiones, quejas y reclamos. A través de un receptor debidamente capacitado en derechos de usuarios de servicios</p>	<p>aquellas serán clasificadas y trasladadas al operador aéreo, quien deberá dar respuesta por el mismo medio en un tiempo no mayor a 12 horas.</p> <p>24-25 Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte 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.</p>	<p>aéreos y en competencias administrativas, aquellas serán clasificadas y trasladadas al operador aéreo, quien deberá dar respuesta por el mismo medio en un tiempo no mayor a 5 días. igual.</p>

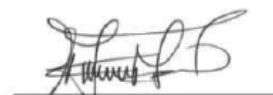
Atentamente,



Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)
Representante por Boyacá, Liberal



Emeterio Montes de Castro
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



Aquileo Medina Arteaga
Representante por Tolima, Cambio Radical

VII. Proposición

Bajo las consideraciones expuestas, los ponentes designados rendimos ponencia positiva al Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, “*por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*” y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar debate al texto propuesto.

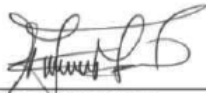
Atentamente,



Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)
Representante por Boyacá, Liberal



Cordialmente,
EMETERIO MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



Aquileo Medina Arteaga
Representante por Tolima, Cambio Radical

VIII. Texto propuesto para segundo debate

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.

Artículo 3°. Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea o la entidad que cause afectación en el servicio o la entidad que cause afectación en el servicio, lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante la autoridad competente para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.

Artículo 4°. Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se

cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así:

- a) 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 sea superior a tres (3) minutos de duración, salvo que la entrega del refrigerio retrase la iniciación del vuelo.
- b) Cuando la demora sea mayor de 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 compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la tarifa del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, tarjetas con el valor, entre otros.
- c) Cuando la demora sea superior a cinco (5) horas e inferior a siete (7), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional al ya pagado equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la tarifa del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, tarjetas con el valor, entre otros;
- d) Cuando la demora sea superior a siete (7) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional al ya pagado equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la tarifa del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, tarjetas con el valor, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa.

A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.

Artículo 5°. Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original;

y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto.

Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor de la tarifa del trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen tres (3) SMLMV.

Artículo 6°. Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y deniegue el embarque o cancele el vuelo por sobreventa, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

- a) Deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.
- b) Reintegrándole el treinta por ciento (30%) del valor del ticket momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.

Artículo 7°. Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cada actor de la cadena de servicios deberá hacerse responsable de compensar al pasajero por los hechos que hayan derivado en una afectación al pasajero.

Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los gastos que trata el presente artículo.

Artículo 8°. Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, a petición del pasajero la aerolínea deberá reintegrar el valor total del ticket al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio, u ofrecerá alternativas de reacomodación en otro vuelo.

Artículo 9°. Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la

aeronave, surge la obligación de resultado y estará bajo la responsabilidad de la aerolínea.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o 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, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.

Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el ticket aéreo físico, si este fuere el caso.

Artículo 10. Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto para reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie 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 11. Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio.

En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.

Artículo 12. Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

- a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra.
- b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.

- c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.

Parágrafo 1°. *El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria.* Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

Parágrafo 2°. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.

Artículo 13. Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo establecido en las normas, la entidad encargada adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.

Artículo 14. Información mínima. Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

Artículo 15. Transporte de animales de servicio, rescate y mascotas. Los animales de servicio y rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno nacional.

Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de mascotas, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.

Artículo 16. Transporte de elementos deportivos. Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos que no excedan el peso máximo y dimensión establecidos conforme a las condiciones del tiquete adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

Artículo 17. Transporte de dispositivos de asistencia para personas en estado de discapacidad. Las aerolíneas facilitarán el transporte de dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del tiquete adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

Artículo 18. Corrección de errores del tiquete. Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tiquetes aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación

de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.

Artículo 19. Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.

Artículo 20. Recursos. Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita.

El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces.

Los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse y notificarse respectivamente cada uno dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación.

Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá informar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

Artículo 21. Puntos de atención al usuario de servicios aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, la Superintendencia de Transporte se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren 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, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos, aerolíneas o contra de los explotadores aeroportuarios, otras entidades u organismos, con el fin de que sean dirigidas en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.

Artículo 22. Seguimiento a tarifas por servicios aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno.

Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público.

Artículo 23. Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia de Transporte será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar en los casos evaluados en la presente ley.

En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, 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 de la aerolínea u otras de los organismos intervinientes.

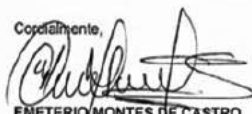
Artículo 24. Ventanilla Única Virtual. La Superintendencia de Puertos y Transportes y la Superintendencia de Industria y Comercio, crearán y reglamentarán una ventanilla única Virtual de atención al usuario, sus peticiones, quejas y reclamos. A través de un receptor debidamente capacitado en derechos de usuarios de servicios aéreos y en competencias administrativas, aquellas serán clasificadas y trasladadas al operador aéreo, quien deberá dar respuesta por el mismo medio en un tiempo no mayor a 5 días.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte 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.


Atentamente,



Rodrigo Arturo Rojas Lara (Coordinador)
Representante por Boyacá, Liberal



Emeterio Montes de Castro
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



Aquileo Medina Arteaga
Representante por Tolima, Cambio Radical

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA
DOCE (12) DE NOVIEMBRE DE 2019, AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.

TÍTULO II

DERECHO A LAS COMPENSACIONES

Artículo 3°. Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante los jueces de la República para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.

Artículo 4°. Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así:

- Quando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a dos (2), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no sea superior a tres (3) minutos de duración.
- Quando la demora sea mayor de dos (2) horas e inferior a cuatro (4), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar

al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros.

- c) Cuando la demora sea superior a cuatro (4) horas e inferior a seis (6), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;
- d) Cuando la demora sea superior a seis (6) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionar le, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa.

A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.

Artículo 5°. Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto.

Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen cinco (5) SMLMV.

Artículo 6°. Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea oferte más

del número de sillas disponibles en la aeronave y al usuario se le cancele el vuelo por sobreventa, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

- a) Deberá proporcionar el viaje del usuario a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.
- b) Reintegrándole el cincuenta por ciento (50%) del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.

Artículo 7°. Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, esta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.

TÍTULO III

OTROS DERECHOS

Artículo 8°. Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio.

Artículo 9°. Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado, junto con la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará á bajo la responsabilidad de esta última.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o 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, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.

Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para t al f in en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el tiquete aéreo físico, si este fuere el caso.

Artículo 10. Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto par a reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos

los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie t al es 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 11. *Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje.* En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio.

En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.

Artículo 12. *Derecho de retracto.* En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

- a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra.
- b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.
- c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el ticket, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del ticket como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.

Parágrafo 1°. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

Parágrafo 2°. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.

Artículo 13. *Protección contra la publicidad engañosa.* De conformidad con lo dispuesto en el

artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.

Artículo 14. *Información mínima.* Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

Artículo 15. *Transporte de mascotas.* Los animales de servicio, de apoyo emocional o de rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno nacional.

Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de animales, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.

Artículo 16. *Transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para discapacitados.* Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del ticket adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

Artículo 17. *Corrección de errores del ticket.* Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tickets aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.

TÍTULO IV

MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL USUARIO

Artículo 18. *Peticiones, quejas y reclamos.* Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos.

Artículo 19. *Recursos.* Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita.

El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación persona lo dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces.

Los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse y notificarse respectivamente cada uno

dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación.

Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá in formar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 20. Puntos de atención al usuario de servicios aéreos. En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren 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, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos o aerolíneas, con el fin de que sean dirigidas en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.

Artículo 21. Seguimiento a tarifas por servicios aéreos. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno.

Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público, detallando los criterios para la fijación de la tarifa final.

Semestralmente, la Unidad Especial Administrativa de la Aeronáutica Civil, deberá rendir un informe detallado del comportamiento de las tarifas ofrecidas al público, incluyendo su composición, por cada una de las rutas autorizadas y la aerolínea prestadora del servicio.

Artículo 22. Inspección, vigilancia y control. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica

Civil será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar.

En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, 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 de la aerolínea.

Artículo 23. Ventanilla Única Virtual. La Superintendencia de Puertos y Transportes y la Superintendencia de Industria y Comercio, crearán y reglamentarán una Ventanilla única Virtual de atención al usuario, sus peticiones, quejas y reclamos. A través de un receptor debidamente capacitado en derechos de usuarios de servicios aéreos y en competencias administrativas, aquellas serán clasificadas y trasladadas al operador aéreo, quien deberá dar respuesta por el mismo medio en un tiempo no mayor a 12 horas.

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte 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.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE.

12 de noviembre de 2019.

En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, “*por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*”; (Acta número 021 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 6 de noviembre de 2019 según Acta número 020 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente



DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2020

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara**, “*por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*”.

La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes *Rodrigo Rojas* (Coordinador Ponente), *Emeterio José Montes de Castro*, *Aquileo Medina*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-462 / del 19 de agosto de 2020, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso** de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY
NÚMERO 269 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se autoriza al concejo del distrito de buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura.

Bogotá, jueves 6 de agosto de 2020

Doctor

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Remisión informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 269 de 2019 Cámara, “*por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura*”

Respetado doctor Néstor Leonardo:

En virtud de la designación hecha por la Mesa Directiva, obrando como ponente del Proyecto de Ley del asunto y mediante el presente documento,

rindo ponencia positiva a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, por lo que solicito poner en consideración el proyecto bajo estudio a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Se suscribe,



FABIO FERNANDO ARROYAVE
Ponente
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 269 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura

I. ANTECEDENTES

El ocho (8) de octubre de 2019, se radicó el proyecto de ley “*por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura*” que por el consecutivo de radicación de la secretaría de la Cámara de Representantes le correspondió el número doscientos sesenta y nueve (269) del 2019.

Proyecto de ley suscrito por varios parlamentarios, dentro de los que se encuentran los Honorables Representantes Milton Hugo Angulo Viveros, Esteban Quintero Cardona, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, José Vicente Carreño Castro, Adriana Gómez Millán, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Juan Fernando Espinal Ramírez, León Fredy Muñoz Lopera, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Mónica María Raigoza Morales, Mónica Liliana Valencia Montaña, María José Pizarro Rodríguez, Norma Hurtado Sánchez, Édward David Rodríguez Rodríguez y otras firmas.

Radicado el proyecto, se procedió a la publicación del mismo en la **Gaceta del Congreso**, número 1013 de 2019, para ser remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente pues el objeto de esta atiende los que conoce la misma. La Mesa Directiva de la Cédula legislativa procedió a la respectiva designación de los ponentes para primer debate.

En desarrollo al trámite legislativo, se rindió ponencia positiva para primer debate, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 299 de 2020, y se anunció para para ser discutida en la sesión ordinaria del día diecisiete (17) de junio de 2020 en la Comisión Tercera Constitucional permanente.

Habiéndose publicado y anunciado para debate, se dio curso a su discusión siendo aprobada por unanimidad en el seno de la Comisión con

las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones.

Mediante Oficio suscrito por la Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, se llevó a cabo la designación de ponentes para el segundo debate, siendo el suscrito Representante a la Cámara, designado para tal fin.

II. DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Previo a señalar los motivos específicos que llevaron a la presentación del proyecto de ley, la exposición de motivos hace una importante reseña de normatividad relacionada a la facultad del legislativo para la creación de impuestos, tasas y contribuciones.

Prosigue señalando la facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar, en cada caso en concreto, aquellos gravámenes autorizados por Congreso de la República, bajo el principio de la participación y representatividad democrática, esto en los siguientes términos:

“El artículo 287 de la Constitución señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley” y tiene fundamentalmente cuatro(4) manifestaciones: (i) “Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas). (ii) Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción. (iii) Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos. (iv) Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.”

Ahondando en el desarrollo argumentativo de la exposición de motivos, evidenciamos la justificación para la presentación del proyecto de ley, referenciando, especialmente, la situación de la salud en el Distrito Especial de Buenaventura. Lo anterior, en los siguientes términos:

“5. Materia de salud en el Distrito de Buenaventura

El departamento del Valle del Cauca está ubicado en el occidente de Colombia y tiene como capital a la ciudad de Santiago de Cali. Es uno de los departamentos con mejores índices socioeconómicos del país. Por ejemplo, según el ASIS (2017) la esperanza de vida de los hombres es de 76,67 años mientras para las mujeres es de

81 años. Su índice de necesidades de necesidades básicas insatisfechas es de 15,68, muy por debajo de sus departamentos vecinos (Chocó: 79,19; Cauca: 46,62; Nariño: 43,79)¹.

Asimismo, la cobertura de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), donde Valle del Cauca tiene un porcentaje de afiliación al régimen contributivo superior al 50% para el año 2017².

Los anteriores indicadores demuestran que el departamento del Valle del Cauca tiene una población con buenas condiciones en su calidad de vida y debería reflejarse en todos sus municipios. No obstante, el Distrito de Buenaventura muestra un comportamiento diferente.

Buenaventura es Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. El Distrito fue fundado el 14 de julio de 1540 por Juan de Ladrilleros, en cumplimiento de una orden del adelantado Pascual de Andaboya, venido al continente con Vasco Núñez de Balboa³.

El Distrito de Buenaventura está ubicado al occidente del departamento del Valle del Cauca, tiene una extensión municipal de 607.800 hectáreas y es conocido como el principal puerto en el Pacífico colombiano al transportar más del 53% del comercio internacional del país⁴.

El Distrito de Buenaventura tiene dos hospitales públicos: el Hospital Luis Ablanque de la Plata, de segundo nivel con proyección a tercer nivel, el cual atiende a la población urbana, y el Hospital San Agustín⁵, de baja complejidad, el cual funciona en el corregimiento de puerto Merizalde⁶. Según el doctor Dorman Racines⁷ (2019), la mayoría de las instituciones tienen infraestructura con desarrollos incompletos, dotación tecnológica insuficiente y de escasa resolutiveidad.

¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Epidemiología y Demografía. Análisis de Situación de Salud 2017. Mayo de 2018. Bogotá D.C.

² *Ibíd.*

³ Alcaldía de Buenaventura. Información General. 23 de octubre de 2016. [En línea] <https://web.archive.org/web/20180911014836/http://www.buenaventura.gov.co/articulos/informacion-general>

⁴ Dirección General Marítima (DIMAR). Capitanía del Puerto de Buenaventura. 8 de junio de 2017. [En línea] https://web.archive.org/web/20180115023019/https://www.dimar.mil.co/capitania_buenaventura

⁵ Superintendencia de Salud. Dirección de Inspección y Vigilancia para Prestadores de Servicios de Salud. [En línea] <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/SupervisionInstitucional/IndicadoresCalidadEPS/Indicadores-408.pdf>

⁶ La red pública de prestadores de servicio de salud también está conformada por 4 centros de salud con servicios las 24 horas, 22 puntos de atención para la baja complejidad y 19 puestos de salud que cubren la zona urbana, rural y costera.

⁷ Médico de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Administración de servicios de salud.

hace varios años”. Por ello, en el mes de septiembre de 2017, solicitaron al Alcalde que declarase estado de emergencia debido al “desabastecimiento en bienes y servicios de salud en un 80%”¹⁴, el cual fue emitido a través del Decreto 1224 del 13 de septiembre de 2017.

En enero del presente año, el Comité de Paro envió carta al Ministerio de Salud y a la Superintendencia para resaltar que la crisis en salud continuaba en el Distrito de Buenaventura. En la carta, ellos manifestaron que la población bonaverense muere debido a la falta de atención, no hay entidades que brinden la prestación de servicios de salud y el único Hospital (Luis Ablanque de la Plata) estaba muriendo ante las malas decisiones de la administración del Hospital. También, resaltaron que los niños, niñas y adultos fallecen a causa de la falta de bienes y servicios en salud debido a: el cierre y salida de entidades de salud (Profamilia, Comfamar, Cendat, entre otros), el deterioro de la infraestructura física de los centros de salud, la falta de equipos, muebles de los centros de salud, la pésima administración de los recursos públicos, la ausencia de apertura de servicios de mediana y alta complejidad en el Hospital, la falta de financiación para la apertura de servicios de mediana complejidad por parte del Distrito, entre otros¹⁵.

Posteriormente, en febrero de este año, integrantes del Comité de Paro Cívico, delegados de la Procuraduría y la Alcaldía Distrital se reunieron para realizar seguimiento a los Acuerdos pactados para el Distrito. Allí, el señor Humberto Hurtado, miembro de la mesa de salud indicó que “los recursos ya se encontraban en el Distrito y no han sido invertido. De la misma manera, ha sucedido con los recursos destinados para el estudio de sismorresistencia del Hospital Distrital”¹⁶.

De igual manera, en el mes de febrero del presente año, el Viceministro de Salud, Iván Darío Gonzales Ortiz, señaló que “el Hospital Luis Ablanque de la Plata tiene problemas en materia de saneamiento financiero y mejoras en los servicios de nivel dos”. Lo anterior, está reflejado en que el Hospital tiene problemas para contratar, facturar y depurar cartera, elementos fundamentales de la administración, tanto así que no tienen conocimiento de cuántos trabajadores hay contratados¹⁷.

¹⁴ *El País*. Comité de paro cívico insiste en declarar emergencia en salud para Buenaventura. 13 de septiembre de 2017. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/comite-de-paro-civico-insiste-en-declarar-emergencia-en-salud-para-buenaventura.html>

¹⁵ Carta del Comité de Paro Cívico de Buenaventura – Mesa de Salud. Continúa la crisis de salud en Buenaventura. 15 de enero de 2019.

¹⁶ *El País*. Con delegados de Procuraduría se revisaron acuerdos del Paro Cívico en Buenaventura. 20 de febrero de 2019. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/condelegados-de-procuraduria-se-revisaron-acuerdos-del-paro-civico-en-buenaventura.html>

¹⁷ *El País*. Si el Hospital de Buenaventura no mejora en tres meses podría liquidarse. 13 de febrero de 2019. [En línea] <https://www.elpais.com.co/valle/si-hospital-de-buenaventura-no-mejora-en-tres-meses-podria-liquidarse.htm>

Con base en los argumentos anteriores realizados por el Comité de Paro Cívico de Buenaventura y servidores públicos, es necesario darle al Distrito de Buenaventura un fortalecimiento de que le permita superar la crisis en el sector salud a través de la emisión y recolección de la estampilla pro-hospitales públicos del Distrito de Buenaventura.”

En razón al diagnóstico identificado en el proyecto de ley es que los autores de la iniciativa buscan implementar una ley por la cual se autorice al concejo del Distrito Especial de Buenaventura, a expedir y reglamentar todo lo relacionado a una estampilla.

III. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE

Es innegable que algunos municipios de Colombia no cuentan con un acceso apropiado en servicios de salud para su población, en especial aquellos con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas.

Según la información del DANE, en el departamento del Valle, el municipio con el número total de Necesidades Básicas Insatisfechas en el componente de servicios, es Buenaventura, con una puntuación de 18.51 y un promedio por persona del índice de NBI, del 34.52, tal como lo detalla el siguiente gráfico:

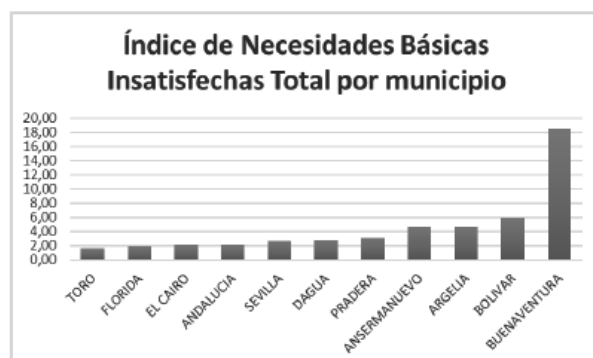
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas Cabecera Municipal



Grafica 1: Fuente con los datos de DANE. Consultar en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/NBI_desagregadas_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas Total por municipio



Grafica 2: Fuente con los datos de DANE. Consultar en:

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/NBI_desagregadas_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls

De otro lado, recientemente, la Secretaría Departamental de Salud de la Gobernación del Valle del Cauca, mediante el informe “Análisis de Situación de Salud Valle del Cauca”, revela cifras

muy importantes respecto a la situación en salud en el Distrito Especial de Buenaventura, de los cuales vale la pena resaltar los siguientes datos:

“El análisis de desigualdad mediante el cociente de tasas extremas para la mortalidad infantil, permite observar que para el año 2017 el Distrito de Buenaventura, que tiene el mayor NBI (35,85) tiene una tasa de mortalidad infantil 74 % mayor al de la capital del Departamento que es la entidad territorial con menor NBI (11,01). La mortalidad infantil en el Distrito de Buenaventura es de 15,0 por cada mil nacidos vivos, mientras en Santiago de Cali es 8,6.

El análisis de la diferencia de tasas extremas para la mortalidad infantil deja ver que el Distrito de Buenaventura que tiene el mayor porcentaje de NBI en el Valle (35,85 %), presentó para el año 2017, 6,4 muertes infantiles más por cada 1 000 nacidos vivos, que el municipio de Santiago de Cali que tiene el menor porcentaje de NBI (11,01 %). El análisis según el índice de concentración permite observar que la mitad de la población con mayor NBI en el Valle del Cauca, experimenta casi el 53 % de la mortalidad infantil.”

Añade el informe que la tasa de mortalidad infantil en el Departamento del Valle del Cauca, tiene el mayor número de afectación en el Distrito Especial de Buenaventura es de 17,7 por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que, en Cali, por ejemplo, la cifra es de 11, 25.

La Secretaría de Salud Departamental da cuenta de esta inequidad en los siguientes términos:

“El análisis de la diferencia de tasas extremas para la mortalidad en la niñez deja ver que el Distrito de Buenaventura que tiene el mayor porcentaje de NBI en el Valle (35,85%), presentó para el año 2017, 6,5 muertes más por cada cien mil nacidos vivos, que el municipio de Santiago de Cali que tiene el menor porcentaje de NBI (11,01%).

El análisis según el índice de concentración permite observar que la mitad de la población con mayor NBI en el Valle del Cauca, experimenta aproximadamente el 53% de la mortalidad en la niñez. Se observa una pequeña desigualdad a favor de los más privilegiados”

Más detallado es el informe que presenta la Secretaria Distrital de Salud del Distrito de Buenaventura, en la que tras un diagnóstico de las principales causas de mortalidad y los servicios prestados en el Distrito, se elevan varias conclusiones que se denominan “Priorización de los problemas de salud en Buenaventura”¹⁸ de la siguiente forma:

“1. Las enfermedades del sistema circulatorio son la principal causa de muerte en la población: las principales causas de muerte dentro de este grupo tanto en mujeres como hombres son las enfermedades isquémicas del corazón. Afecta al

avanzar de los años a personas más jóvenes, por lo que es fundamental establecer políticas que promuevan los estilos de vida saludable.

2. El 79,4% de los recién nacidos vivos tienen cuatro o más consultas de control prenatal, es necesario concientizar a la población en la importancia de realizar controles prenatales para evitar complicaciones que puedan desencadenar en mortalidades maternas o muertes perinatales”

En el mismo informe se señalan cifras muy dicientes respecto al acceso y cobertura del servicio de la salud en el Distrito Especial que resulta ser pertinente traer a colación, de la siguiente forma:

Determinantes intermedios de la salud	Colombia 2016	Distrito de Buenaventura 2016	Años																	
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015								
Porcentaje de hogares con barreras de acceso a los servicios para cuidado de la primera infancia (DNP-DANE 2005)	16	25,41																		
Porcentaje de hogares con barreras de acceso a los servicios de salud (DNP-DANE 2005)	6	11,43																		
Cobertura de afiliación al SGSSS (MSPS 2016)	0	0,00																		
Coberturas administrativas de vacunación con BCG para nacidos vivos	88,33	1756,34																		
Coberturas administrativas de vacunación con DPT 3 dosis en menores de 1 año (MSPS 2016)	91,25	1542,91																		
Coberturas administrativas de vacunación con polio 3 dosis en menores de 1 año (MSPS 2016)	91,19	1542,16																		
Coberturas administrativas de vacunación con triple viral dosis en menores de 1 año (MSPS 2016)	92,61	1790,33																		
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal (EEVV-DANE 2015)	88,43	78,60																		
Cobertura de parto institucional (EEVV-DANE 2015)	0	0,00																		
Porcentaje de partos atendidos por personal calificado (EEVV-DANE 2015)	0	0,00																		

Informe “Análisis de Situación de Salud Modelo de los Determinantes Sociales de Salud Distrito de Buenaventura” de la Secretaría Distrital de Salud de Buenaventura. Pp. 92

De esta cifra es importante resaltar como el porcentaje de hogares con barreras para el acceso a servicios de salud duplica la cifra nacional, al igual que en la primera infancia, datos que coinciden con las cifras reseñadas por la Gobernación del Valle del Cauca, en donde la mayor afectación se refleja en los niños.

ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES

Revisando la legislación actual, evidenciamos dos (2) estampillas del orden departamental, debidamente reglamentadas por la Asamblea del Valle del Cauca, sobre hechos y actos generadores y que coadyuvan a la financiación de la salud en el departamento.

En primer lugar, la ley 645 de 2001 “por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro Hospitales Universitarios” habilitó a las Asamblea a la creación de dicho tributo, en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos”

También se encuentra la Ley 669 de 2001 “por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-salud departamental en el departamento del Valle del Cauca” que autorizó a la Asamblea departamental del Valle a la creación de este gravamen en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado

¹⁸ Informe que puede ser consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-distrital-2017-buenaventura.pdf>

o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos.”

El Estatuto Tributario del Departamento del Valle da cuenta que la reglamentación de estas estampillas en el departamento, sin embargo, como se mencionó en párrafos precedentes, da cuenta de que, a pesar de estos tributos, hacen falta recursos directos para el municipio por lo cual, se incluirá un artículo en la que se exceptúen del cobro estos actos a los que se refiere la ley 669 de 2001, en el Distrito de Buenaventura y evitar la doble imposición.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con las cifras esbozadas en el desarrollo del presente documento, se evidencia, sin lugar a dudas, que se debe fortalecer el acceso al servicio de salud en el Distrito Especial de Buenaventura y la autorización para la creación de una estampilla, puede coadyuvar a superar estas brechas.

De otro lado, es preciso realizar unos ajustes de forma al texto radicado y en especial para que no se genere una doble imposición por los mismos hechos y finalidades.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se señalan los cambios a realizar en el articulado para segundo debate; los no señalados quedarán como venían del primer debate.

TEXTO APROBADO 1er DEBATE	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
<i>“por medio de la cual se autoriza al concejo del distrito de Buenaventura del departamento del valle del cauca para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del distrito de buenaventura”</i>	<i>“por medio de la cual se autoriza al concejo del distrito de Buenaventura del departamento del valle del cauca para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del distrito de buenaventura y se dictan otras disposiciones”</i>	Se incluye la expresión “...y otras disposiciones.”
Artículo 2º. (...) Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciba el Distrito de Buenaventura por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta podrá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo.	Artículo 2º. Destinación. (...) Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciba el Distrito de Buenaventura por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, este destinará los recursos de acuerdo al presente artículo.	Se modifica el párrafo único del artículo 2º de la iniciativa, con el fin de que la totalidad de los recursos objeto del recaudo, sean destinados para los fines a los que trata el artículo obligatoriamente.

TEXTO APROBADO 1er DEBATE	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS
Artículo 5º. Vigilancia. La vigilancia y la correcta destinación de los recursos recaudados por la Estampilla que trata la presente ley en materia fiscal corresponderá a la Contraloría Distrital de Buenaventura o a la Contraloría General de la Nación.	Artículo 5º. Vigilancia. La vigilancia y la correcta destinación de los recursos recaudados por la Estampilla que trata la presente ley en materia fiscal corresponderá a la Contraloría Distrital de Buenaventura o a la Contraloría General de la Nación.	Se realiza un ajuste de forma, con el fin de detallar con mayúsculas el nombre de la entidad.
Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Tesorería del Distrito Especial de Buenaventura conforme a la ordenanza que distribuye y reglamenta la presente ley.	Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos percibidos por la emisión de la estampilla estarán a cargo de la Tesorería del Distrito Especial de Buenaventura y su distribución se hará conforme al acuerdo municipal que la implemente.	Se realiza una corrección a la palabra ordenanza y se aclara su sentido.

VI. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones propuestas en el presente documento, el suscrito representante a la Cámara rinde ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley No. 269/2019 Cámara *“por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del Departamento del Valle del Cauca para emitir la estampilla pro-hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura”* y solicito a la Mesa Directiva de la Plenaria de la Cámara de honorable Cámara de Representantes, poner a consideración la presente iniciativa con el pliego de modificaciones

al título y al articulado del proyecto de ley para su discusión.

Se suscribe,



FABIO FERNANDO ARROYAVE
Poriente
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza al concejo del distrito de buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla pro Hospitales Públicos del Distrito de Buenaventura y se dictan otras Disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorización. Autorícese al Concejo Distrital del Distrito Especial de Buenaventura para que mediante acuerdo municipal ordene la emisión de la estampilla “pro hospitales públicos del Distrito de Buenaventura” hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000), valor fijado a precios constantes a la fecha de la promulgación de la presente ley

Artículo 2º. Destinación. El producto del recaudo de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

1. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de la red pública hospitalaria.
2. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
3. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
4. Compra de suministros e insumos hospitalarios.
5. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red pública hospitalaria de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
6. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas del hospital, en especial las de laboratorio, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciba el Distrito de Buenaventura por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, este destinará los recursos de acuerdo al presente artículo.

Artículo 3°. Hechos y actividades. El concejo Distrital de Buenaventura definirá los hechos y actividades que impliquen la obligación del uso de la estampilla frente a los que se generen en el Distrito Especial de Buenaventura. En caso de imponer como hechos o actividades sujetas a la estampilla los contratos suscritos en la jurisdicción del municipio, no se podrá imponer una tarifa mayor al 3% sobre el valor total de contrato a suscribir. En ningún caso se podrán gravar con este impuesto aquellos contratos de prestación de servicios personales cuyo monto sea inferior a un pago de honorarios mensuales de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Buenaventura que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por el acuerdo distrital que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 5°. Vigilancia. La vigilancia y la correcta destinación de los recursos recaudados por

la Estampilla que trata la presente ley en materia fiscal corresponderá a la Contraloría Distrital de Buenaventura o la Contraloría General de la Nación.

Artículo 6°. Recaudos. Los recaudos percibidos por la emisión de la estampilla estarán a cargo de la Tesorería del Distrito Especial de Buenaventura y su distribución se hará conforme al acuerdo municipal que la implemente.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 1° de la Ley 669 de 2001 “*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro salud departamental en el departamento del Valle del Cauca*” el cual quedará así:

Parágrafo. Exclúyase al Distrito Especial de Buenaventura de la distribución de que trata la presente ley.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al artículo 6 de la ley 645 de 2001, el cual quedará así:

Parágrafo. Con el fin de evitar un doble tributo en el Distrito de Buenaventura, se ordena suprimir a partir de la vigencia de la presente ley y únicamente dentro del territorio del Distrito de Buenaventura, el recaudo que se efectúa por concepto de la Estampilla pro Hospitales Universitarios Departamentales.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



FABIO FERNANDO ARROYAVE
Porlente
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 763 - Viernes, 21 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley 197 de 2019 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporten aéreo público y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley 269 de 2019 Cámara, por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la estampilla pro hospitales públicos del Distrito de Buenaventura	26