

Proyecto de Ley No. 093

"Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se registrarán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que compete, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial, buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.

Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio. Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:

- (i) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.
- (ii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.
- (iii) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.

- (iv) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.
- (v) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.
- (vi) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.
- (vii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.

La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba siquiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.

Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.

No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.

- (viii) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.

Artículo 4. Derecho de retracto. Para los efectos de esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.

Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.

Parágrafo. Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.

Parágrafo segundo. La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.

Parágrafo tercero. No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.

Artículo 5. Modificación de tiquetes. El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobre costo alguno.

Artículo 6. Cambios de horario. El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:

- (i) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá asumir el sobre costo a que haya lugar.
- (ii) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobre costo a que haya lugar.

Parágrafo. En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.

Artículo 7. Desistimiento. Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo

contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.

El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.

Parágrafo. En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.

Parágrafo segundo. No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.

Artículo 8. Reembolso. En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciera de la voluntad de desistir.

Artículo 9. Deber de compensación. Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos por causas imputables a los prestadores del servicio, así:

- (i) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.
- (ii) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.
- (iii) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tiquetes o millas, a elección del usuario.

Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.

Parágrafo. En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un tiquete reprogramable que podrá redimir dentro del año inmediatamente siguiente. La aerolínea estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el tiquete.

Parágrafo segundo. En los casos en que los vuelos se anticipen a la hora prevista de partida y al usuario le sea imposible viajar bajo las nuevas condiciones, la aerolínea deberá suministrar las soluciones pertinentes para que el pasajero alcance su destino dentro de un tiempo prudente y deberá resarcir los perjuicios que se le ocasionen y que sean debidamente probados.

Artículo 10. Sobreventa. Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.

En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del tiquete al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.

Artículo 11. Autoridad competente. A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.

La superintendencia de Industria y Comercio deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.

Artículo 12. Sanciones. Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad .

Artículo 13. Tarifas. El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de

transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.

Parágrafo primero. La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.

Parágrafo segundo. Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los criterios que para ello establezca el gobierno nacional.

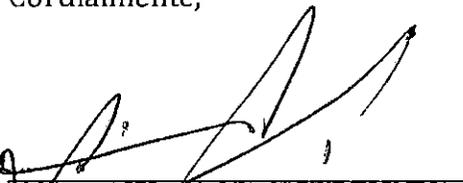
Parágrafo tercero. En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.

Parágrafo cuarto. La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los tiquetes.

Artículo 14. Reglamentación. El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ

Senador de la República

Pacto Histórico

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 099 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Alex Flores Hernández

SECRETARIO GENERAL

093/23

Bogotá D.C. 9 de agosto de 2023

Honorable
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente del Senado de la República
Senado

Asunto: Proyecto de Ley No. __ de 2023 "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."

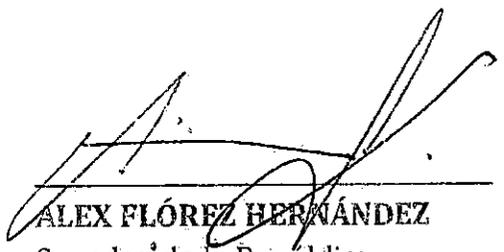
Respetado Presidente,

En mi condición de Senador del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca regular la prestación de los servicios aéreos en Colombia y fortalecer los derechos de los usuarios.

De tal forma, presenté a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

Exposición de Motivos

I. Iniciativas Legislativas

El artículo 150 de la Constitución Política establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)". El mismo texto constitucional consagra en su artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)".

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica: Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. 2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10 El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

II. Fundamentos Constitucionales.

El artículo 2º de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. De igual forma el mismo artículo constitucional establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. El artículo 78 en su inciso segundo contempla que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El artículo 334 de la Carta Magna dispone que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en

la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

III. Fundamentos Legales.

El Estado colombiano a través de la Ley 701 de 2002 aprobó el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" hecho en Montreal, el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El artículo 4° de la Ley 336 de 1996 establece que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

El artículo 5° de la Ley 336 de 1996 estipula que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

El artículo 6° de la Ley 336 de 1996 define que la actividad transportadora se entiende como un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno nacional.

El artículo 68 de la Ley 336 de 1996 consagra que el transporte aéreo además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

El artículo 1782 del Código del Comercio de Colombia consagra que por "autoridad aeronáutica" se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.

El artículo 1842 del Código del Comercio de Colombia estipula que el explotador que cause un abordaje será responsable de la muerte, lesiones o retrasos causados a personas a bordo de otras aeronaves y de la destrucción, pérdida, daños, retrasos o perjuicios a dichas aeronaves y a los bienes a bordo de las mismas, de conformidad con los artículos 1834 y 1839.

El artículo 1878 del Código del Comercio de Colombia establece que, en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.

El artículo 1883 del Código del Comercio de Colombia estipula que, el transportador es responsable del daño resultante del retardo en el transporte de pasajeros, equipajes o mercancías.

IV. Autoridades Encargadas.

• Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, es la autoridad aeronáutica de la República de Colombia, que ha sido facultada por el artículo 1782 del Código de Comercio, Ley 105 de 1993, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, el Decreto 101 de 2000, el artículo 5° del Decreto 260 de 2004, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 2409 de 2018 para: (i) reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los explotadores y las rutas; (ii) señalar las condiciones que deben llenarse para obtener permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general; (iii) dictar las normas de operación y mantenimiento de las aeronaves; (iv) desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil; (v) dictar normas sobre seguridad de la aviación civil y seguridad operacional; entre otros.

• Ministerio de Transporte – Dirección General de Transporte Aéreo

Conforme el artículo 25 del Decreto 101 de 2000 corresponde a la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte las facultades de: (i)

Asesorar al ministro en la formulación de la política del Gobierno Nacional en materia de transporte aéreo; (ii) Coordinar con la Aerocivil las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar y vigilar la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica; (iii) Velar por la correcta ejecución de las actividades de control, seguridad e infraestructura, del transporte aéreo; (iv) Propiciar la participación privada en el desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria; (v) Velar por el mantenimiento actualizado del inventario de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, en coordinación con las entidades territoriales; (vi) Colaborar con las instancias pertinentes en el proceso de descentralización aeroportuaria; (vii) Mantener un sistema de información para el transporte aéreo y su infraestructura, que proporcione los datos estadísticos para el sector público y privado; (viii) Coordinar con la Aerocivil el desarrollo actualizado de los reglamentos aeronáuticos y velar por su correcta aplicación; (ix) Mantener informadas a las comunidades, gremios y usuarios sobre los proyectos en el modo de su competencia y su contribución al desarrollo.

• **Superintendencia de Transporte - Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte**

En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Transporte por medio de su Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte es la autoridad que se encarga de proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, así como de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos de los usuarios de estos servicios; cumpliendo funciones administrativas que buscan la protección de los intereses.

V. Marco Conceptual y sustentación del proyecto.

En Colombia, el contrato de transporte aéreo como negocio jurídico se encuentra regulado por los artículos 1874 a 1909 del Código de Comercio y como principal antecedente del tráfico aéreo se encuentran, el convenio de Varsovia de 1929 y el convenio de Montreal de 1999, último en cuya reglamentación descansa la armonización de reglas que regulan la responsabilidad contractual del transportista con respecto al pasajero y al expedidor de cargas, entrado en vigencia el 4 de noviembre de 2003 y que a la fecha cuenta con 102 Estados partes. Convenios que cuentan con normas de transporte de personas y mercancías, relativas a las reglas Básicas del Contrato de Transporte Aéreo Internacional; articuladas con la Ley 105 de 1993, respecto de las funciones relativas al transporte aéreo ejercidas por la Unidad Administrativa especial denominada Aeronáutica Civil, adscrita al Ministerio

del Transporte; así como el Decreto 260 de 2004 y la Resolución 5036 de 18 septiembre de 2009.

En lo que respecta al contrato de transporte propio del tráfico aéreo, el artículo 1874 y siguientes del Código de Comercio, contempla que, el contrato de transporte se considera interno cuando los lugares de partida y destino fijados por las partes están dentro del territorio nacional, e internacional en los demás; que las cláusulas del contrato de transporte celebrado con empresarios públicos deberán hacerse conocer de los pasajeros en el billete o boleto de pasaje, en los documentos de transporte que se entreguen a estos o en un lugar de las oficinas de aquellos en donde sean leídas fácilmente casos; y que el transporte que efectúen sucesivamente varios transportadores por vía aérea, se juzgará como transporte único cuando haya sido considerado por las partes como una sola operación, ya sea que se formalice por medio de un solo contrato o por una serie de ellos; sin embargo, existe una remisión por subsidiaridad normativa que contempla que para la materia, los aspectos que no se encuentren regulados por el código o compendio normativo siempre que se refieran a las condiciones del transporte, podrán ser regulados por las empresas aéreas de transporte público mediante reglamentación que requiere aprobación de la autoridad aeronáutica.

Es así que, aún en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público pueden fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, pudiendo además exigir a cada pasajero antes de abordar la nave la documentación necesaria para desembarcar en el punto de destino, sin perjuicio que de no contar con ella se puede reservar el derecho de permitir o no su abordaje. No obstante, el transportador es responsable del daño causado en caso de muerte o lesión del pasajero, con la sola prueba de que el hecho que lo causó se produjo a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque, a menos que pruebe hallarse en cualquiera de las causales de exoneración y que tomó todas las medidas necesarias para evitar la materialización del daño o que le fue imposible tomarlas.

Sin embargo, cuando el viaje no puede iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrasa su iniciación por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten la seguridad, el transportador queda liberado de toda responsabilidad devolviendo el precio del billete, pudiendo en ese caso el pasajero exigir la devolución inmediata del precio. Ahora, en caso de haber comenzado el viaje, y existir una interrupción, el transportador se encuentra obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta y riesgo, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido, así como a

asumir los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

Frente a esas consideraciones legales, el contexto a analizar corresponde a qué ocurrió en el territorio colombiano, y con los contratos de transporte aéreo nacional e internacional durante el aislamiento obligatorio y cierre de fronteras por la propagación del SARS-CoV-2, decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social desde el 22 de marzo de 2020 conforme el Decreto 457 de 2020, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la emergencia sanitaria.

Durante dicho lapso, el Gobierno a través de sus Ministerios, en particular el Ministerio de Salud y Protección social se vio abocado a emitir una serie de decretos unificando protocolos, con anexos técnicos, que propendieran por la bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus, COVID-19, para el transporte de personas por vía aérea, tal como ocurrió con las Resoluciones 1627 de 2020, 2532 de 2020 y 411 de 2021, exigiendo a los pasajeros entre otros una serie de pruebas o test de salud como la PCR negativa, y registros de cerco epidemiológico como medidas de contención de la propagación del virus, con la particularidad que quienes presentaran síntomas relacionados con el virus no podrían abordar aviones, incluso no entrar a los aeropuertos, sin que se especificara que ocurría con los tiquetes comprados, en particular con aquellos que durante la compra de los billetes no hubiesen adquirido seguro alguno.

La declaratoria de la pandemia, reflejó una etapa fuerte y prolongada que afectó, el libre tránsito de personas por el territorio nacional, el transporte de pasajeros, y la actividad económica de las flotas comerciales nacionales y globales, obligando a estas últimas a quedarse en tierra sin operación, situación que llevó a las aerolíneas de mayor presencia en Colombia, como lo son, Avianca y LATAM, a iniciar procesos de reestructuración bajo la Ley de Quiebras de los Estados Unidos, optando la primera por elevar una solicitud de un crédito por la suma de 370 millones de dólares al Gobierno Colombiano, atribuyendo la necesidad de contar con los recursos para garantizar 500.000 empleos directos e indirectos, y su posición económica, representada anualmente en el 1,4% del PIB del país, operación crediticia que pese a ser aprobada por el comité de administración del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) de Colombia liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como participación de la nación en la reestructuración de Avianca, fue suspendido de manera definitiva por la intervención del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, alegando la no claridad sobre las condiciones de otorgamiento del préstamo y de las garantías para su respaldo.

Sobre el particular, uno de los asuntos que mayor relevancia cobro durante la pandemia provocada por la propagación del SARS-CoV-2, fueron los abusos y poca o nula capacidad de respuesta de las aerolíneas nacionales e internacionales a los viajeros, incluyendo en ellos a las agencias de viajes como partes dentro de los contratos de transporte, en lo relacionado con los tiquetes perdidos, el reembolso de los dineros por compra de tiquetes no utilizados, cambios de itinerarios, cancelación de vuelos y no respuesta de peticiones quejas y reclamos, así como pérdida de los vuelos por imposibilidad de uso con ocasión a sintomatología de COVID-19; situación de indefensión que reflejó la no tutela judicial efectiva de que gozan los consumidores, en temas directamente relacionados con el derecho de retracto y la garantía de calidad, establecidos en el Estatuto del Consumidor, así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales en el marco del carácter sinalagmático del contrato de transporte, el alcance del acuerdo de voluntades dado por su función social, en apego al principio de buena fe y las reglas que de él se desprenden, propios del deber jurídico generado por los derechos contenidos en la relación obligacional.

Existe un desequilibrio en la relación del contrato de transporte que reflejó el estado de necesidad de los pasajeros frente a la posición dominante de la parte fuerte de la relación, lo que para el caso son las aerolíneas, los intermediarios y comisionistas de viaje.

Según inscripciones en las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia, para el año 2020 existían más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional¹; y según datos de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO, más de 700 agencias de viajes afiliadas a la asociación, pero 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia²; reportando que el 60% de las ventas se hacen a través del canal tradicional o de las agencias de viaje, y el 40% restante, está dividido entre un 25% y 30% a través de portales web y el restante en los puntos directos³.

Conforme datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, recibió la máxima autoridad administrativa en transporte, 2.385

¹ En el año 2020 las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia registraron la existencia de más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional, encontrándose entre las agencias de viajes más relevantes, Avianca, LATAM, VIVA, AVIATUR, EASYFLY y SATENA.

² En el año 2020 la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO reportó más de 700 agencias de viajes afiliadas a la asociación y 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia, siendo las más representativas Price Travel, Despegar, Carlson Wagonlit, BCD Travel, Expreso Viajes y Turismo y, Atrápalo.

³ ANATO, *Compendio de estadísticas turísticas de anato*, <https://anato.org/compendio-estadistico/>, último acceso el 08-06-2022.

peticiones, quejas y reclamos⁴, relacionadas con contratos de transporte aéreo y terrestre, por solicitudes de reembolsos y cambios de itinerario⁵.

El maltrato de algunas aerolíneas hacia los pasajeros llegó a niveles inimaginables en la medida que antes de esta emergencia ya se habían dado varias señales de que se estaba incurriendo en abusos, tal como se advierte del análisis estadístico realizado a las cifras registradas por la Aeronáutica Civil y que quedó en evidencia con la cancelación de 138 vuelos y una afectación de más de 17.000 pasajeros, por parte de aerolíneas como Avianca, Viva Air y Latam, entre 7 y el 9 de enero de 2022⁶.

Como forma de contención de dichos abusos, la Superintendencia de Transporte, como máxima autoridad administrativa en el tema, desplegó acciones con miras al cumplimiento de la normatividad vigente, como el programa Prevención a la Reclamación Aérea (PRA), como parte de una estrategia de vigilancia preventiva que contó con la participación voluntaria de Satena, Viva Air, Avianca, Latam, Easyfly y Copa.

Investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Transporte, como autoridad administrativa, desde mayo de 2019 y hasta el mes de mayo de 2021, formulado 58 pliegos de cargos contra aerolíneas, agencias de viaje y/o transportadores aéreos, 1.469.943.181 pesos en multas por vulneraciones a las normas de protección de usuarios, y recibido 14.849 PQRD sobre temas aéreos, por temas relacionados con presuntas inclusiones de cláusulas abusivas en los contratos de transporte, información deficiente a los usuarios, reembolsos, comercio electrónico, cancelación de vuelos, publicidad engañosa, daño en el equipaje, no suministro de información requerida por la autoridad y, daños por maltrato o incumplimiento de contrato transporte de mascotas, entre otros.⁷

Sin embargo, el tema no se agota ahí, en la medida que no fue sino hasta la llegada de la pandemia por COVID-19 y los aislamientos obligatorios a nivel mundial

⁴ Los datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, registraron que entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, se recibieron, 2385 peticiones, quejas y reclamos PQRD, relacionadas con contratos de transporte, correspondiendo el 92,45% (2.205 PQRD) a transporte aéreo y el 7,55% (180 PQRD) a transporte terrestre; dentro de lo que se destaca que 1382 solicitudes y/o quejas equivalentes al 62,67% correspondían a solicitudes de reembolso relacionadas con el sector aéreo y 787 denuncias equivalentes al 35,69% a cambio de itinerario.

⁵ MINISTERIO DE TRANSPORTE, *Informes PQRSD*, <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/4523/informes-pqrsd/>, último acceso 08-06-2022.

⁶ AERONÁUTICA CIVIL, *Información estadística de transporte aéreo*, https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/iris-integrador-de-reportes-e-informacion-de-seguridad-operacional/informacion-estadistica-de-transporte-aereo, último acceso 08-06-2022

⁷ SUPERTRANSPORTE, *la superintendencia de transporte ha impuesto multas por 1469 millones de pesos por vulneración a los derechos de los usuarios del transporte aéreo*, <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/9885/la-superintendencia-de-transporte-ha-impuesto-multas-por-1469-millones-de-pesos-por-vulneracion-a-los-derechos-de-los-usuarios-del-transporte-aereo/>, último acceso 08-06-2022.

que, los pasajeros, y la cancelación masiva de vuelos nacionales e internacionales, que permitió a los pasajeros advertir la realidad del estado de sus relaciones negociales y los abusos de las partes consideradas fuertes dentro del contrato de transporte, reiterada en el mes de abril del año 2021 con la formulación de pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa por parte de la Superintendencia Nacional de Transporte a 26 aerolíneas⁸, por incluir cláusulas abusivas en los contratos, identificando como tales, el cambio unilateral del precio del tiquete o las condiciones del vuelo con posterioridad a la compra del billete por el consumidor; exonerarse de los daños que sufren los equipajes; no haber cumplido con su obligación de habilitar en el medio de comercio electrónico el contrato de transporte, para que los usuarios puedan acceder a su información, descargarlo e imprimirlo en cualquier momento; así como por presentar el texto del contrato de transporte aéreo en idioma distinto del castellano; investigaciones sujetas a sanciones que oscilan entre los 443 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes hasta los 2.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.⁹

Medidas que parecieran no ser suficientes, puesto que si bien las cláusulas abusivas incluidas dentro de contratos de transporte aéreo son susceptibles de control posterior, tanto judicial, jurisdiccional y administrativo, la desprotección de los usuarios considerados parte débil de la relación comercial se advierte de manera real y arbitraria cuando el usuario está en el puerto aéreo, aeropuerto, frente al *counter*, en las salas de abordaje y por teléfono con la agencia o transportador, mismo que se adjudica la facultad temporal y espacial de no dar respuesta suficiente, oportuna y congruente a su contraparte, que no otorga solución ni aun frente a la inmediatez y necesidad del comprador, momento en el que el cliente es consciente de la posición dominante de la agencia o aerolínea, de que no conoce la política de la empresa con quien adquirido productos y oferta en masa, los términos y condiciones del contrato al que se adhiere en el momento de la aceptación de la oferta y menos aún de las cláusulas contenidas en el contrato y que representan lesiones directas a su patrimonio.

⁸ En el año 2021 la Superintendencia Nacional de Transporte formuló pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa contra las aerolíneas Avianca, American Airlines, Copa Airlines, Latam, Viva Air, Wingo, Aerolíneas Argentinas, Aeroméxico, Air Canada, Air Europa, Air France, Air Transat, Avior Airlines, Delta Air Lines, Easyfly, GCA Airlines, Iberia, Jetblue, KLM, Jetsmart, Regional Express, Satena, Sky Airline, Spirit Airlines, Turkish Airlines y United Airlines, por incluir presuntamente cláusulas abusivas en los contratos de transporte aéreo.

⁹ SUPERTRANSPORTE, *pliego de cargos por inclusión de cláusulas en contratos de transporte aéreo que perjudican a los usuarios*, <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/supertransporte-formula-cargos-a-26-aerolineas-por-presuntamente-incluir-clausulas-en-sus-contratos-que-perjudican-a-los-usuarios/>, último acceso 08-06-2022.

Frente a las condiciones de los tiquetes y las reservas para garantizar los derechos de los usuarios, específicamente lo que tiene que ver con el cambio del titular del tiquete, el derecho de retracto y el cambio en las condiciones de vuelo es preciso considerar que:

- **Cambio del titular del tiquete:** En la actualidad el cambio del titular del billete de avión es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tiquete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de tiquete sin penalidad o pago de diferencia en el tiquete.

Desde junio del año 2016, para proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, el Ministerio de Transporte, a través de la Aeronáutica Civil, estableció que por corregir en un tiquete el nombre o apellido del viajero las aerolíneas no podrían cobrar más de 30.000 pesos; imponiendo a las aerolíneas la obligación de entregar información precisa al pasajero sobre las condiciones de reserva y compra del tiquete.

- **Derecho de retracto:** En Colombia para las ventas en línea o no tradicionales, en cambio, la cancelación de la compra solamente se puede realizar dentro de las 48 horas siguientes al pago del tiquete. Ahora bien, si se comunica un retracto por un tiquete no consumido ni usado por parte del pasajero titular, la aerolínea o la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete, debe reembolsar el monto total del dinero al pasajero en un plazo máximo de 30 días.

En cumplimiento del Estatuto de protección al consumidor, el derecho de retracto debe ejercerse en un término máximo de 5 días hábiles, que se contabilizan a partir del momento de la compra. Por supuesto, el vuelo no debe haberse iniciado dentro de ese período de tiempo. Para solicitar el reembolso por retracto o por desistimiento, el usuario debe elevar solicitud escrita digital o personal a la aerolínea directamente.

- **Cambio en las condiciones del vuelo:** En la actualidad el cambio de las condiciones del vuelo es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tiquete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria

adicional que le permita realizar cambios de titular o de tiquete sin penalidad o pago de diferencia en el tiquete. No obstante, es preciso señalar que, en Colombia, las aerolíneas permiten el cambio de vuelo por problema justificado o urgencia médica.

Por otra parte, el costo de los tiquetes aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven cómo el precio de un tiquete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tiquetes aéreos y qué factores influyen.

Para lo anterior, lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.

Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor al esto al ofrecer características específicas del tiquete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.

Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de venta virtual y físico, para de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos "*Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente*".

Es un hecho que los tiquetes aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como *fijación dinámica de precios* en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan

grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuestos a pagar por un vuelo.

Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tiquetes aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.

Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tiquetes por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.

En cuanto a las imposiciones públicas en los tiquetes aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tiquete. En estos momentos el valor para tiquetes nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.

Para generar un cobro justo se podría proponer establecer un precio mínimo y máximo a los tiquetes aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere en cierta cantidad el precio base del tiquete y así se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y se previene un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde son las alcaldías quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

En el mismo sentido se debe propender por promover la divulgación de la información sobre los precios por todos los canales existentes, para que esta forma los usuarios tengan conocimiento del costo verdadero de los pasajes aéreos y los valores reales pagados por otros usuarios.

Las aerolíneas se aprovechan de la *fijación dinámica de precios* esto mediante algoritmos e inteligencia artificial para obtener la mayor rentabilidad, generando así

en muchos casos un abuso de precios a los usuarios. Como mecanismo de solución se podría proponer una estandarización de precios estableciendo un mínimo que garantice una retribución y evite competencias desleales entre aerolíneas y un máximo que prevenga abusos a los usuarios en los momentos de mayor demanda de tiquetes.

Fijación tarifaria de los tiquetes aéreos

El costo de los tiquetes aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven como el precio de un tiquete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tiquetes aéreos y que factores influyen.

Para lo anterior lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.

Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor, esto al ofrecer características específicas del tiquete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.

Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de venta virtual y físico, de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos *“Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente”*.

Es un hecho que los tiquetes aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como *fijación*

dinámica de precios en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuestos a pagar por un vuelo.

Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tiquetes aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.

Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tiquetes por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.

En cuanto a las imposiciones públicas en los tiquetes aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tiquete. En estos momentos el valor para tiquetes nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.

Para generar un cobro justo se propone establecer un precio mínimo y máximo a los tiquetes aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere por X cantidad el precio base del tiquete y esta forma se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y así prevenir un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

VI. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder

Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la

compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

VII. Posibles conflictos de interés.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ

Senador de la República

Pacto Histórico

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 093 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Alex Florca Hernandez

SECRETARIO GENERAL