

PL 42/24

Bogotá D.C., 23 de julio de 2024

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente del Senado
Congreso de la República
Ciudad

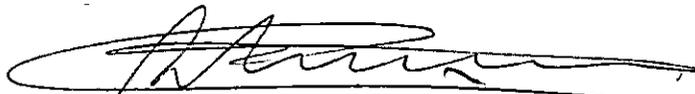
YCL

REF: Radicación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se dictan normas en materia de compensación a los usuarios del servicio de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

En nuestra condición de Senador de la República radico ante la Honorable Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se dictan normas en materia de compensación a los usuarios del servicio de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones”. Cumpliendo con la totalidad de requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con el propósito de iniciar el trámite legislativo de esta iniciativa adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del mencionado Proyecto de Ley en versión digital.

Cordialmente,



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY 42 DE 2024

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS EN MATERIA DE
COMPENSACIÓN A LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE
AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como propósito brindar garantías a los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas compensatorias que propendan por un servicio con estándares altos de calidad y cumplimiento, además de permitir el libre ejercicio de los derechos que les asiste a los usuarios.

ARTÍCULO 2. *Ámbito de aplicación.* La presente ley será aplicable al 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, 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 única y exclusivamente al usuario, así:

- A.** Cuando la demora sea mayor e igual a dos (2) horas e inferior a tres (3) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 10% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- B.** Cuando la demora sea mayor e igual a tres (3) horas e inferior a cinco (5) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 25% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.

- C. Cuando la demora sea mayor e igual a cinco (5) horas e inferior a siete (7) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 50% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- D. Cuando la demora sea mayor e igual a siete (7) horas e inferior a diez (10) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 75% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.
- E. Cuando la demora sea igual o mayor a diez (10) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 100% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.

ARTÍCULO 5. Bonos redimibles. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles no son acumulables. Las aerolínea expedirán un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del artículo 4 de la presente Ley.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará la mecánica y aplicación de los bonos redimibles de los que trata el artículo 4 de la presente ley, en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 6. *Rutas de baja frecuencia.* Las compensaciones a las que hace referencia el presente artículo no se aplicarán cuando se trate de rutas cuya frecuencia - a cargo de la respectiva aerolínea - sea de dos vuelos diarios o menos. Ello, a fin de no generar desincentivo para la operación de tales destinos por parte de las aerolíneas. Todo lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por parte de la autoridad aeronáutica en los casos establecidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

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 nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los

gastos que trata el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 8. *Vigencia y derogatoria.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes Julio del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 42 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Antonio Luis Zabarain

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene como propósito brindar garantías a los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas compensatorias que propendan por un servicio con estándares altos de calidad y cumplimiento, además de permitir el libre ejercicio de los derechos que les asiste a los usuarios.

JUSTIFICACIÓN Y MARCO JURIDICO

En Colombia la normatividad en materia de servicio público de transporte aéreo se ciñe única y exclusivamente a los Actos Administrativos que profiere la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en virtud del mandato del artículo 68 de la ley 336 de 1996. La sobrecarga en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia -en adelante RAC-, se aparta totalmente de la tendencia regional, cuya normatividad tiende, a la expedición de una ley propia para el sector Aeronáutico en la que se desarrollen derechos, deberes y la garantía de los derechos de los usuarios.

En este sentido, es fundamental la promulgación de una Ley en virtud de la carga subyacente sobre los RAC, expedidos por la Aeronáutica Civil, ergo, estos regulan tanto aspectos técnicos de la operación aérea, como la reglamentación de atención y protección al usuario, en contraposición a las tendencias de varios países de la región que mantienen esquemas diferenciados.

De igual forma, los RAC, al ser expedidos por una autoridad administrativa tienen la condición de actos administrativos, los cuales pueden ser objeto de modificación rápida y fácil, generando un ambiente de cierta incertidumbre, respecto a su aplicación en el tiempo y la garantía de mínimos para los usuarios finales. Prueba de esto es que los RAC han sufrido modificaciones, en términos de la Aeronáutica Civil “...*alrededor de quinientas (500). Tan solo durante los últimos diez (10) años, respecto de los cuales si tenemos información, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia han tenido doscientas veinte (220) modificaciones*”¹.

Corolario de lo anterior, cualquier industria requiere de esquemas normativos diversos, con la capacidad de adaptarse a los contextos, retos y nuevos escenarios que enfrentan los mercados, sin que esto signifique

¹ Oficio 1060.145-2018043131 del 27 de septiembre de 2018.

limitantes al reconocimiento y el usufructo de los derechos de sus usuarios. La industria de transporte aéreo público global prueba lo anterior, en especial la Europea (ver cuadro), ergo, lejos de suponer un marco normativo exclusivamente flexible, está regido por acuerdos internacionales o leyes de la más alta imperatividad. De hecho, gran parte de las garantías de protección a los pasajeros del servicio de transporte aéreo en la Unión Europea se encuentran plasmadas a través de reglamentos de su parlamento.

Normas de derecho comunitario europeo		
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.
		Si la demora es de más de cinco horas, la aerolínea debe ofrecer el reembolso del ticket.
Compensación por cancelación	Reglamentación (EC) No 261/2004	La aerolínea debe ofrecer que el usuario escoja entre: <ol style="list-style-type: none"> 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.

		<p>No hay penalidad-compensación si la cancelación fue hecha siguiendo cronogramas específicos.</p> <p>No hay obligación de pagar compensaciones por situaciones no imputables a la aerolínea.</p>
Compensación por demoras en la entrega del equipaje	Mediante la Regulación (EC) No889/2002	No hay compensación fija por demora.
		Las compensaciones se basan en los gastos incidentales.
Compensación por destrucción o extravío de equipaje	Mediante la Regulación (EC) No889/2002 la Unión Europea determinó que las reglas de la Convención de Montreal aplican a todos los vuelos, sin	Las compensaciones por este tipo de problemas no poseen tarifas fija 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.
	importar destino.	
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). *Commission Staff Working Document: Interpretative Guidelines*; Official Journal of the European Union (2004, febrero 17). *Regulation (ec) no 261/2004 of the European parliament and of the council.*

Por otra parte, en el mundo existen tratados, convenios y acuerdos multilaterales que buscan homogenizar los modelos compensatorios para casos de: alteración de itinerarios, tratamiento del equipaje y mercancías en vuelos de carácter Internacional. Prueba de esto es el convenio de Montreal, que prevé mecanismos compensatorios en favor de los pasajeros; o la Reglamentación N°. 261/2004 de la Unión Europea, que establece normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos. Así mismo, en la región existen normas acordadas entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones que desarrollan disposiciones en esta materia (Decisión 619 de 2005, CAN).

Las compensaciones por incumplimientos en la prestación de servicios aéreos buscan que a los pasajeros se les reconozca la existencia de perjuicios en su contra y exista una retribución razonable. El objetivo de las compensaciones es atenuar la afectación sufrida pasajero, sin que en ningún caso se pueda asimilar a una reparación integral al afectado.

AFECTACIONES A LOS PASAJEROS EN COLOMBIA

A través de Oficio 1060.145-2018037407 del 27 de agosto de 2018, la Aeronáutica Civil responde un derecho de petición en el que se le requería información respecto de las motivaciones de los usuarios al momento de presentar PQR por inconformidades. La respuesta de la Aeronáutica Civil da cuenta de las principales afectaciones a las que se ve sometido el usuario, tal como se detalla en la siguiente tabla:



Fuente: Oficio 1060.145-2018037407 del 27 de agosto de 2018,
Aeronáutica Civil.

Motivación	2015	2016	2017	2018	Total
Corrección nombre y Apellido	-	139	97	47	283
Cancelación Vuelo	1.504	2.790	2.580	901	7.775
Desistimiento	-	115	116	74	305
Demora Vuelo	1.705	2.696	2.046	986	7.433
Mal Manejo Equipaje	1.066	1.353	1.075	568	4.062
Reembolso	-	1.096	1.606	1.413	4.155
Retracto	-	223	145	68	436
Sobreventa	295	372	238	135	1.040
Información al usuario y otros derechos	4.889	3.811	2.656	1.106	12.462
Total	9.459	12.595	10.559	5.298	37.911

Teniendo como soporte el panorama de los principales factores que afectan la experiencia de los usuarios de servicios de transporte aéreos públicos, el presente proyecto de ley prevé una herramienta que preste suficiente seguridad a los pasajeros, a través de una mecánica de compensaciones por tiempo de espera y el pago de cancelaciones con “Bonos redimibles” expedidos por los proveedores.

COMENTARIOS ADICIONALES

Sobre la inflexibilidad normativa

El presente proyecto de ley no se propone establecer normas inflexibles que atenten contra dinámica del sector, por el contrario, se plantea el fortalecimiento y la protección de los derechos de los usuarios/pasajeros del servicio de transporte aéreo público en Colombia. Las modificaciones planteadas en el presente proyecto de ley versan sobre el cumplimiento de estándares de calidad del servicio prestado a los pasajeros, esto es -como se prueba en el articulado- el cumplimiento de los itinerarios de vuelo.

Ahora bien, la industria aérea requiere, por las condiciones propias del mercado, de los avances tecnológicos, de los protocolos de aviación y de otros factores, de herramientas regulatorias “especiales de fácil modificación” que efectivamente no supongan un obstáculo en el desarrollo

de la actividad comercial. Ejemplos técnicos de estas circunstancias son: las telecomunicaciones Aeronáuticas; las reglas generales de vuelo y operación; las unidades de medida para las operaciones aéreas y terrestres de las aeronaves; o las certificaciones para la explotación de los servicios aéreos, para citar algunos ejemplos.

Ninguna industria podría sostener que de su regulación este constituida mayoritariamente en los términos de “especial y de fácil modificación” como ocurre en el caso colombiano. De manera que, es aún más comprensible la presentación de propuestas al sector aeronáutico de parte del legislativo que contribuyan a la garantía de protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público en el país.

Sobre la sostenibilidad financiera de las aerolíneas

Como primera medida es fundamental dejar claro que el proyecto no contempla un enfoque punitivo, mucho menos hostil en contra de las compañías. Así mismo, el proyecto no busca el lucro desde el punto de vista del pasajero en desmedro de las aerolíneas, interpretar la naturaleza de la propuesta de esa manera no honra la profundidad del objeto del proyecto y podría tratarse de una interpretación desviada y parcializada. La iniciativa aspira a concederle al usuario el reconocimiento de perjuicios ocasionados en casos en los que el prestador del servicio incumpla, es decir, en circunstancias en las que sea imputable el fallo a los proveedores.

Por su parte, interpretar que la regulación propuesta amenaza la sostenibilidad de las empresas del sector, equivale a aceptar que las compensaciones son asumidas como costes fijos en la operación de las aerolíneas. De hecho, lo anterior supondría que los incumplimientos son tan habituales que inviabilizarían cualquier modelo de empresa.

Lo cierto es que la propuesta normativa planteada se aleja de las interpretaciones anteriores, y por el contrario, propone nuevos mecanismos compensatorios razonables y excepcionales, siempre orientados desde el reconocimiento de los derechos de los pasajeros, de hecho, guardando similitud con mecanismos usados en otros países.

La propuesta del presente proyecto de ley se ocupa de algunos traumatismos operativos que supondría la aplicación de las compensaciones en especie sugerida por algunos los usuarios, a su vez, propone un mecanismo de compensación servil a los intereses de los pasajeros y funcional para las aerolíneas -bonos redimibles-.

Uno de los objetivos del legislador es prever el correcto funcionamiento de la iniciativa, para así, evitar traumatismos adicionales que conlleven a la generación de nuevos perjuicios en contra de los pasajeros, dificultades operativas innecesarias para las aerolíneas, o sencillamente, un esfuerzo estéril del legislativo.

Los bonos redimibles son herramientas de restitución, devolución u obsequio usados en la actualidad por las compañías del sector. De manera que se trata de un mecanismo de práctico, viable y razonable, como mecanismo de compensación para los pasajeros.

La propuesta es clara y no da espacio a ambigüedades, el carácter excepcional de los mecanismos compensatorios propuestos surge de los escenarios en los que el proveedor de los servicios de transporte aéreo incumpla con las condiciones establecidas en la adquisición del servicio. De tal forma que, asumir la aplicación de las nuevas compensaciones propuestas como gastos fijos que supongan una amenaza para la sostenibilidad de las compañías, la salvaguarda de los empleos, y la conectividad del país es inverosímil, aún más, cuando el modelo de las nuevas compensaciones propuestas responde positivamente a retos operativos para las aerolíneas -bonos redimibles- y guardan sintonía con otros modelos.

IMPACTO FISCAL

Con el propósito de dar claridad sobre la discusión del presente proyecto de ley y en razón del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley no genera impacto fiscal en el Presupuesto General de la Nación toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo. En el presente proyecto se propone brindar garantías a los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas compensatorias, con lo cual no se requiere de un esfuerzo fiscal adicional por parte de la Nación.

CONFLICTO DE INTERESES

En atención a lo establecido en Ley 2003 de 2019 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, puntualmente en el artículo No. 3 “Declaración de impedimentos”, en nuestra calidad de autores presentamos el presente título a consideración del honorable Senado de la República, para que les sirva de insumo en la

evaluación de los criterios que podrían configurar un hipotético conflicto de intereses en el trámite de discusión y votación del proyecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Al respecto, la norma plantea la existencia de un conflicto de intereses cuando “la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista” (subrayado por fuera del texto). Es claro que el presente Proyecto de Ley no supone la existencia de un beneficio particular y actual, toda vez que no se otorgan privilegios - puntual y particularmente - favorables a los congresistas, que no puedan beneficiar al resto de los ciudadanos.

En relación a lo expuesto, la presente iniciativa de ley se trata de una propuesta de aplicación general en el país que brinda garantías a los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas compensatorias.

Por lo expresado anteriormente, la discusión y votación del presente Proyecto de Ley NO supone la configuración de conflictos de intereses imputables a los congresistas. El presente Proyecto de Ley no determina beneficios particulares, de hecho y a efectos prácticos, se trata de una propuesta con beneficios generales para todos los usuarios del servicio de transporte aéreo.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 25 del mes Julio del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 42 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Antonio Luis Zubarain

SECRETARIO GENERAL