



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO X - N° 493

Bogotá, D. C., miércoles 26 de septiembre de 2001

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2001
CAMARA, 209 DE 2001 SENADO**

por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencias de Viajes y se dictan otras disposiciones.

I. Normas y antecedentes históricos

– Desde los comienzos de la actividad (1948) la comisión era de un 11% para boletos “round trip” y 8% para boletos “one way” con un promedio de 10.3%.

– En 1979, IATA (la Asociación Internacional de Aerolíneas) dispuso por resolución una comisión del 9%. El Gobierno colombiano, mediante una “reserva gubernamental” manifestó que la reducción no regía en Colombia, puesto que en el país “los contratos se modificaban por voluntad de las partes”.

– En 1981 la Aeronáutica dictó la Resolución 7081, fijando las fechas de pago para los reportes de ventas y estableciendo un máximo de comisión en el 12%.

– En 1988, mediante Resolución 2743, y como consecuencia de un acuerdo entre las partes, se estableció una comisión única del 10% y se extendió en un día el plazo para el pago de los reportes.

– El 7 de enero de 2000, American Airlines anunció la reducción de la comisión del 10% al 6%, efectiva a partir del 13 de enero. Inmediatamente hicieron anuncio semejante Continental y British Airways.

– El 12 de enero la Aeronáutica Civil les informó que esa decisión infringía las Resoluciones de la Aeronáutica y por lo tanto debían continuar pagando el 10%.

– Continental y British aceptaron el requerimiento de la Aeronáutica. American por su parte informó que desconocía la autoridad Aeronáutica en la materia y por lo tanto anunció que mantenía la reducción.

– El 7 de febrero de 2000 la Aeronáutica conminó a American con la suspensión de un vuelo diario a partir del 15 de febrero y en consecuencia la aerolínea aceptó volver a pagar el 10%.

– El 22 de febrero de 2000 el doctor Andrés Pastrana en el discurso de inauguración de la Vitrina de Anato invitó a la concertación a Aerolíneas y Agencias.

– El 3 de marzo American Airlines demandó ante el Consejo de Estado la nulidad de la Resolución 2743 de 1988 y solicitó la suspensión provisional de la norma. El 6 de abril el Consejo de Estado admitió la demanda y negó la suspensión provisional. Al día de hoy, 24 de abril de 2001, no hay fallo.

– La Aeronáutica Civil presionada por la reunión para la negociación del Convenio Bilateral Aeronáutico Colombia-EE.UU. que se iniciaba el 13 de marzo, expidió el día 10 de marzo, sin efectuar concertación alguna, hecho del que dejó constancia en los considerandos de la resolución, la Resolución 0820 estableciendo unos mínimos de comisión que se reducían en un punto cada 6 meses, iniciando en el 9% el 16 de julio de 2000, hasta llegar al 6% deseado por American Airlines, el 16 de enero de 2002.

– El 11 de abril de 2000 American Airlines se dirigió nuevamente a la Aeronáutica Civil para manifestarle que la cláusula 92 del contrato celebrado con las agencias la facultaba para reducir unilateralmente la comisión. El 25 de abril esta entidad le contestó que no compartía la interpretación de dicha cláusula y que si esa fuera su intención, la de permitir una modificación unilateral de las condiciones contractuales, se debería tener por no escrita, ya que los contratos deben sujetarse a las leyes colombianas, advirtiendo que sólo los contratos estatales podían contener las llamadas “cláusulas exorbitantes”.

– El 15 de mayo de 2001 American Airlines presentó una nueva demanda de nulidad esta vez sobre la Resolución 0820, la cual fue admitida el 17 de agosto, negando la suspensión provisional. A la fecha no hay fallo.

– Desde la expedición de la Resolución 0820 (marzo de 2000) la Asociación Colombiana solicitó una precisión de su alcance ya que sí bien el texto señalaba unos mínimos de comisión, que debían pactarse, las aerolíneas entendieron que se trataba de una autorización para reducirla a esos mínimos de forma unilateral. Un año después, el 7 de mayo de 2001, la Aeronáutica Civil expidió la Circular 001 en la que precisa que la Resolución 0820 no autoriza modificaciones unilaterales, sino que permite reducir las comisiones a los pisos señalados, previo acuerdo entre las partes. No obstante señaló que el incumplimiento de lo precisado en esa circular debía ventilarse ante los jueces.

– En efecto, y quizás como consecuencia de la remisión a la justicia ordinaria, las aerolíneas, hicieron caso omiso de la Circular 001, continuaron con la reducción de comisiones.

II. Justificaciones de conveniencia

1. Se trata de proteger el empleo directo de 15.000 colombianos (y 35.000 indirectos, los vendedores a comisión, por ejemplo) y la existencia de 1.200 agencias de viajes, microempresas familiares en el 90%. Ninguna empresa resistiría la disminución del 40% de sus ingresos.

2. Ya se quebró TWA, la segunda agencia del país por volumen de ventas. Realturs, la cuarta agencia debió acogerse a la Ley 550.

3. Sólo las aerolíneas extranjeras han procedido a reducir las comisiones. Las aerolíneas nacionales continúan reconociendo el 10% pues respetan los contratos celebrados.

4. Cada punto de comisión que se resta es dinero que se va del país. No sólo se sustrae de la economía nacional y de la demanda de bienes y servicios sino también de las rentas del estado porque pasan a ser dineros sobre los cuales no se tributa renta: La Agencia de Viajes tributa sobre su comisión, la aerolínea extranjera no tributa sobre su ingreso.

5. La disminución de la comisión encarece el servicio de transporte aéreo, porque lo que buscan las aerolíneas es que las agencias cobren al usuario un cargo adicional por sus servicios.

6. Ahora bien, en caso de que desaparezcan las Agencias como consecuencia de la comisión 0% que es la meta pretendida por las aerolíneas, (ya en USA y Canadá, la alianza AA y TWA redujo esta semana a un 5% con un máximo de US\$10 y US\$20 según se trate de tiquetes de ida y vuelta o solo de ida) también el perjudicado será el usuario pues el consumidor quedará a merced de las mega aerolíneas. El agente de viajes, que hasta ahora es la única fuente de información neutra y objetiva, está siendo atacada por las grandes aerolíneas que las consideran un peligro para sus objetivos. Es hora que consumidores y reguladores se den cuenta de la dirección que está tomando este mercado.

7. El agente de viajes en Colombia no tiene posibilidades, como en otros países de recurrir a otras vías de ingreso como el turismo receptivo o el turismo doméstico que por razones conocidas se encuentran muy disminuidos o en vías de extinción.

8. En todo caso, el poco turismo que continúa llegando del extranjero, se genera gracias a los esfuerzos de promoción del sector privado que subsidia esta inversión con los ingresos de las comisiones. Es claro que esta actividad promocional deberá suprimirse.

Si el porcentaje establecido en el artículo 1° del proyecto, (10%), se redujera, produciría un detrimento económico a las agencias de viajes y se verían abocadas a cerrar sus puertas y con ello el despedido masivo de miles de trabajadores que viven directa e indirectamente del negocio. En el cuadro anexo “Indicadores financieros de las principales agencias de viaje”, elaborado por la Superintendencia de Sociedades, cálculos ANIF, se toman los promedios de utilidad operacional/activos, de las 23 principales agencias de viajes del país.

| (Miles de pesos) | |
|------------------------------------|----------------|
| Ingresos | Utilidad neta |
| Año 1995 | Año 1995 |
| Total promedio...38.871.150 | 793.155 |

Es decir, esta cifra de ingresos y utilidad, se calcula con base en el porcentaje de comisión, equivalente al 10%, la cual corresponde a utilidad neta de 793.155 millones.

En caso de que el porcentaje de comisión se redujera en un 9%, las empresas anotadas en el cuadro anexo, tendrían una utilidad neta de \$ 342000.000, tomando las cifras anteriores, es decir, perdiendo con relación al año 1995, la suma de \$451.000.000.

III. Constitucionalidad del proyecto

Para establecer la constitucionalidad del Proyecto de ley número 003 de 2001 Cámara, 209 de 2001 Senado, es preciso hacer, previamente, algunas consideraciones generales sobre la calidad de servicio público que tiene el transporte aéreo, y sobre los alcances del principio de intervención del Estado, particularmente en los servicios públicos.

1. El transporte aéreo como servicio público

La calidad de servicio público que tiene la actividad transportadora, y dentro de ella el transporte aéreo de pasajeros y de carga, es algo de lo cual nadie tiene duda. Ella está definida legalmente entre nosotros desde hace largo tiempo, hasta el punto de ser considerado el transporte como uno de los servicios públicos más esenciales para toda la población. Todo lo que atañe a su cabal prestación es tema, pues, que afecta sensiblemente a la sociedad, aquí y en cualquier país del mundo. Así, la condición de servicio público que ostenta el transporte, y en el caso que nos ocupa el transporte aéreo, no está en discusión, por lo cual no creo necesario extenderme en más disquisiciones al respecto en este escrito. De ello se ha ocupado, por lo demás, la Corte Constitucional en diversas oportunidades.

Así, en la Sentencia C-066 de 1999 la Corte dijo:

“Por otro lado, es claro que el transporte juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales. Así, la libertad de movimiento y circulación (C. P. artículo 24, Convención Interamericana artículo 22, Pacto de Derechos Civiles y Políticos artículo 12) presupone la existencia de formas y modos de transporte, pues mal podrían las personas transitar libremente por el territorio nacional, si la sociedad no les ofrece los medios para hacerlo. En segundo término, la realización de las actividades económicas y el intercambio de mercancías sólo son posibles si existen medios idóneos de transporte, que permitan que los sujetos económicos y los distintos bienes puedan desplazarse de un lugar a otro. La profundización de la división social del trabajo y el desarrollo de una libre competencia presuponen entonces el perfeccionamiento de los medios de transporte. Finalmente, en la sociedad moderna, la actividad transportadora implica en general riesgos importantes, por cuanto los adelantos técnicos permiten que éstos se “realicen a velocidades importantes, por lo cual resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad”.

Y más adelante, en la misma Sentencia se señaló:

“Conforme a lo expuesto, es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

“Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (artículo 150 numeral 2 Constitución Nacional).

“Ello significa, entonces, que en un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que éste se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quienes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la

cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional” (Sentencia C-066 de 1999. MP. doctores Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Tampoco admite discusión el hecho de que, dentro del tema de los servicios públicos, uno de los más importantes es el que tiene que ver con la fijación de las tarifas que se cobran por concepto de su prestación. Y que dentro de las facultades constitucionales de intervención que la Constitución Política le confiere al Estado, y más concretamente al Congreso y al Gobierno nacionales, a las cuales me referiré más adelante está la de regulación de esas tarifas.

Lo que sí resulta pertinente resaltar, para el caso que nos ocupa, es el hecho de que, con respecto al transporte aéreo, las comisiones que las empresas de transporte aéreo pagan a las agencias de viajes se han considerado como parte integrante de las tarifas por este servicio. Así ha sido reconocido entre nosotros por la autoridad aeronáutica –a cuyas facultades de regulación en la materia me referiré también más adelante– desde hace muchos años. En efecto, en la Resolución 0476 de enero 31 de 1992. Artículo 1º, se dispuso lo siguiente:

“Para los efectos de la presente resolución y sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos y demás compromisos internacionales en materia aeronáutica, se entiende por tarifa para el transporte internacional de pasajeros, el precio en dólares de los Estados Unidos de América que se cobra por el transporte de personas entre un punto del territorio nacional y un punto en el exterior y comprende las comisiones y condiciones de pago a las agencias de viaje y en general a los intermediarios y a todas las normas y condiciones que configuran o influyen sobre el precio final que paga el usuario, así como cualquier beneficio significativo asociado con el transporte” (Subrayados míos).

Así ha quedado establecido, igualmente, en la Resolución A5-5 aprobada por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, CLAC, organismo multilateral de carácter gubernamental y consultivo, del cual Colombia es miembro por Ley 622 de 2000. En efecto, dicha resolución, complementaria de la Resolución A3-2 sobre tarifas, dispone: *“Declarar que las comisiones que se pagan a los agentes de viajes, agentes (...) son parte integrante de las tarifas. Por lo tanto, los Estados miembros de la CLAC al aprobar las tarifas deberán también considerar y fijar los elementos mencionados en esta resolución, como parte integrante de aquéllas”*.

Cabe anotar que la Ley 622 de 2000, aprobatoria del Estatuto que creó la CLAC, está en este momento para examen oficioso de la Corte Constitucional, cuyo pronunciamiento está previsto para los próximos días. Personalmente pienso que tanto la ley aprobatoria como el Estatuto serán declarados exequibles por esa alta Corporación, con lo cual se dará el último paso hacia la vinculación formal de nuestro país a la CLAC, y, por ende, se dará base firme a los compromisos que adquiere nuestro país dentro de ese convenio multilateral. Así, resulta de particular importancia la resolución citada.

Dejando sentado, pues, que las comisiones que pagan las aerolíneas a las agencias de viajes forman parte integral de las tarifas, cabe preguntar: ¿A quién corresponde la fijación de éstas o su regulación? O más concretamente: ¿Puede el Congreso fijar por ley esas tarifas? Para responder estos interrogantes es preciso hacer algunas consideraciones sobre los alcances del principio de intervención del Estado, sobre todo en lo referente a los servicios públicos.

2. Consideraciones generales sobre el alcance del principio de intervención del Estado

Resulta pertinente para el asunto que nos ocupa hacer algunas consideraciones generales sobre los alcances del principio de intervención del Estado que consagra la Constitución Política en su artículo 334, en concordancia –para este caso específico– con los artículos 150-21, 333 y 365.

Es cierto que la Constitución de 1991 consagra la libertad de la actividad económica y de la iniciativa privada, así como el derecho a la libre competencia y la libertad de empresa. Pero en todos los casos lo hace con limitaciones. Sobre las dos primeras, el artículo 333 dice que ellas –la actividad económica y la iniciativa privada– son libres *“dentro de los límites del bien común”*, lo cual es ya de por sí una limitante. Respecto de la libre competencia económica, dice que es un derecho *“que supone responsabilidades”*. Y sobre la libertad de empresa, dice que *“tiene una función social que implica obligaciones”*. Por sí ello fuera poco, el inciso 4º del mismo artículo señala que *“el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”*. Y, a renglón seguido, establece claramente que *“La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Como puede apreciarse, pues, ni la libertad económica ni el derecho a la libre competencia son absolutos. Por el contrario, están sometidos, tal vez más que ningún otro derecho, a importantes limitaciones dentro de nuestro ordenamiento constitucional. Menos aún pueden ser absolutos –esto es que no admitan la intervención del Estado para regularlos–, cuando se trata de la prestación de servicios públicos. Para ello existe la institución del intervencionismo de Estado consagrada entre nosotros en la Reforma Constitucional de 1936 y mantenida y reforzada en la Constitución de 1991, en el artículo 334 y concordantes. Vale la pena recordar aquí lo que establece este artículo, que me permito transcribir en sus apartes pertinentes:

“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, 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 el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (...). También para promover la productividad y competitividad (...)” (Subrayas mías).

Tenemos, así, que no obstante la Carta garantiza la libertad económica, la dirección general de la economía sigue estando a cargo del Estado, es decir, de las autoridades públicas, una de cuyas cabezas es el Congreso Nacional, órgano titular del Poder Legislativo. Tenemos, enseguida, que la Constitución le otorga al Estado la facultad de intervenir *“por mandato de la ley»*, esto es, por decisión del legislador, en todo el ciclo económico, incluyendo los servicios públicos y privados, con el objetivo que el mismo artículo menciona: racionalizar la economía, para los fines en él señalados.

De otra parte, el artículo 150 numeral 23 establece lo siguiente:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes Funciones:

“(...)”

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

La facultad del Congreso para expedir leyes *“que regirán (...) la prestación de los servicios públicos”* está, pues, claramente determinada por la Carta Política en este artículo. Se trata de una cláusula general de competencia que le permite al legislador regular todo lo concerniente a los servicios públicos, incluido, claro, el de transporte aéreo, e incluido también lo concerniente a las tarifas del mismo. Y ya se vio cómo las comisiones que se pagan a los agentes de viajes son parte integrante de las tarifas. Por ende, bien puede el legislador dictar una ley sobre esta materia, sin que ello viole, en manera alguna, las normas constitucionales que se refieren a la libertad económica, a la libre competencia, etc.

Conviene recordar, sobre el particular, lo dicho por la Corte Constitucional:

“Ahora bien, con la vigencia del nuevo orden plasmado en la Constitución de 1991, el tratamiento del tema de los servicios públicos, en general, debe tener en cuenta, básicamente, que la economía se encuentra bajo la dirección general del Estado, por lo que las distintas actividades en esa materia, entre ellas, las relacionadas con la prestación de dichos servicios, son objeto de su intervención, por mandato legal, para “*racionalizar la economía, con el fin de conseguir 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*” (C. P. artículo 334), atribución que armoniza con la competencia general que el mismo mantiene de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos (C. P., artículo 365).

“De otro lado, en cuanto al aspecto referente al señalamiento de las condiciones jurídicas dentro de las cuales deben someterse dichos servicios públicos, constitucionalmente se ha establecido que su régimen jurídico constituye una materia que debe estar fijada en la ley (C. P. artículos 150-23 y 365), sea que ellos se presten por el Estado directamente, por comunidades organizadas o por particulares” (Sentencia C-444 de 1998 M. P. doctor Hernando Herrera Vergara).

Y, en otro pronunciamiento la Corte señaló:

“En efecto, la libertad económica ha sido concebida como una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, con la finalidad de crear, mantener o incrementar un patrimonio. Las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social. En términos generales, según la Corte Constitucional¹, la libertad económica se halla limitada Por toda forma de intervención del Estado en la economía y Por el establecimiento de monopolios o la calificación de una determinada actividad como servicio público, la regulación del crédito, de las actividades comerciales e industriales. Esta presencia estatal puede manifestarse, como es sabido entre otras formas jurídicas y administrativas, mediante empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta.

“De esa manera, las limitaciones a la libertad económica deben estar expresamente autorizadas por la ley, como quiera que el Constituyente de 1991 pretendió no sólo ampliar su ámbito, sino rodearla de las garantías necesarias para su ejercicio (Sentencia C-296 de 2000, M. P. doctor Alvaro Tafur Galvis).

Podría aducirse que la competencia en esta materia corresponde al Gobierno, Y más concretamente a la Aeronáutica Civil. Por ello conviene revisar, en seguida, lo concerniente a las facultades que en este campo ha venido ejerciendo dicha entidad.

3. Facultad reguladora de la Aeronáutica Civil en materia de comisiones

Ciertamente no existe una norma expresa que autorice a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para regular las comisiones que las agencias de viajes perciban por concepto de venta de tiquetes aéreos. Sin embargo, existen diversas normas difusas que le permitirían a esta entidad hacerlo, y es con base en ellas que la Aerocivil ha venido actuando, a mi juicio con amplio fundamento legal. Tales normas son, básicamente, el artículo 1868 y concordantes (artículos 1773, 1774, 1782 y 1860) del Código de Comercio, los artículos 3° numeral 6 y 47 de la Ley 105 de 1993, el artículo 5° del Decreto 2724 de 1993 y el artículo 68 de la Ley 336 de 1996. Y, bajo la vigencia de la Constitución de 1886 estaban también el artículo 3° de la Ley 3ª de 1977 y los artículos 1° y 3° del Decreto-ley 2332 del mismo año.

En efecto, el Código de Comercio en su artículo 1868 dispone que «La inspección de la autoridad aeronáutica, con la finalidad de garantizar la estabilidad de la industria aérea y los intereses del público, *se extiende también a los agentes de viajes intermediarios u operadores de viajes colectivos, que usualmente explotan la industria del turismo en colaboración o en conexión con servicios aéreos*” (Subrayas mías). Este artículo es concordante con otros varios del mismo Código, particularmente con el artículo 1774 que dice que “*se entiende por ‘aeronáutica civil’ el conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles*” y el artículo 1782 que establece: “*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 entidad dictar los reglamentos aeronáuticos*”.

Por su parte el artículo 3° de la Ley 105 de 1993, que determina los “*Principios del transporte público*” tras definirlo como “*una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica*” dispone que “*se regirá por los siguientes principios*” y en el numeral 6 (*De la libertad de empresa*), inciso 3° señala: “*Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad*”. Y el inciso 4° dispone:

“*El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora*” (Subrayas mías).

Más adelante, el artículo 47 de la Ley 105 de 1993 señala: “*Funciones Aeronáuticas. Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio del Transporte*”.

A su turno el artículo 5° del Decreto 2724 de 1993 señala que corresponde a la autoridad aeronáutica desarrollar la política tarifaria en materia de transporte aéreo, nacional e internacional y sancionar su violación.

Y el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, por su parte, dispone: “*El modo transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por el manual de reglamentos aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicados en Colombia*”.

Por lo demás, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 3ª de 1977, correspondía al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil la fijación de las tarifas del transporte aéreo nacional, en tanto que el artículo 3° del Decreto-ley 2332 de ese mismo año determina que es función del jefe de la autoridad aeronáutica, esto es la Aerocivil, “fijar” o aprobar las tarifas de transporte aéreo.

Es entonces con base en las normas anteriormente transcritas, amén de otras, que la Aerocivil ha venido, de tiempo atrás, actuando en materia de fijación de comisiones por venta de tiquetes en rutas nacionales e internacionales a las agencias de viajes, intermediarios u operadores de viajes turísticos, tal como lo hizo, por ejemplo, a través de la Resolución 2743 del 11 de marzo de 1988 y, posterior-

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1992. MP. doctor Ciro Angarita Barón.

mente, de la Resolución 0476 del 31 de enero de 1992. Y, a mi juicio, lo ha hecho correctamente, insisto, pues me parece que, a falta de una norma que expresamente se refiera a la fijación del monto de las comisiones, las que me he permitido citar le dan base legal suficiente para ello, en el entendido de que –como se ha reconocido–, éstas hacen parte integrante de las tarifas. Por tanto, la potestad de determinar las comisiones está implícita en la de fijar las tarifas.

4. ¿La facultad reguladora de la Aerocivil excluye la del Congreso?

Pero entonces, no habiendo norma expresa, sino un conjunto de normas difusas de las cuales, por interpretación sistemática se fundamenta la atribución que en este campo ha venido ejerciendo la Aerocivil, surgen varias inquietudes: ¿Qué sucederla si esta entidad, por cualquier razón, se abstiene de regular esta materia? ¿No podría el Congreso hacerlo? ¿O acaso quedaría ella al libre albedrío de los particulares, sometida a la libre iniciativa de las partes, en este caso de las agencias de viajes, por un lado, y las compañías de transporte aéreo, por la otra? ¿O es que de hecho ya lo está, si se desconoce la competencia de la Aerocivil en este campo, partiendo de que no hay norma expresa que se la otorgue? ¿No podría ninguna autoridad pública intervenir para establecer unos límites razonables, a través regulaciones precisas, en materia de comisiones por venta de tiquetes aéreos, teniendo en cuenta que son ellas parte integrante de las tarifas que se cobran por la prestación de un servicio público?

Responderé estos interrogantes, a través de las consideraciones que, a continuación, me permito formular. En primer término, para mí es claro que, a pesar de no haber norma expresa que le otorgue a la Aerocivil facultades precisas en este campo, las que han venido ejerciendo –como ya lo dije–, tienen pleno sustento legal. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que el Congreso, en uso de sus facultades constitucionales, en especial las que le otorgan los artículos 150-23 y 334 de la Carta, entre a legislar sobre esta materia y, más específicamente, a fijar por ley el porcentaje mínimo de comisión que las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros autorizadas para operar en Colombia deberán pagar a las agencias de viaje legalmente establecidas. No considero que con ello el Congreso esté entrando a invadir la órbita de competencia de la rama Ejecutiva, por cuanto, como ya se explicó, la atribución que tiene el legislador en materia de servicios públicos es muy amplia. Como lo ha dicho la Corte Constitucional, “en materia de servicios públicos, la Constitución política, defiende en el órgano legislativo del poder central una competencia de regulación normativa por la vía general” (Sentencia C-517 de 1992, M. P. doctor Ciro Angarita Barón). Además del artículo 150-23, ya citado, y que no deja duda al respecto, también está el artículo 365 de la Constitución, que dice:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley (...) En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

(Enfasis fuera de texto).

Sobre la presunta invasión en la órbita del Gobierno por parte del Congreso, en caso de que éste fije por ley el porcentaje mínimo de comisión que deben pagar las compañías aéreas a las agencias de viajes por venta de tiquetes, tal evento no tendría ocurrencia, pues en esta situación cabría a aplicar el principio de que en derecho “el que puede lo más puede lo menos”. Y siendo así que la autoridad aeronáutica ha venido actuando en este campo con base en leyes expedidas por el Congreso, resulta obvio que el mismo Congreso –para el caso órgano límite– puede constitucionalmente expedir leyes mediante las cuales directamente determine aquél porcentaje. Y puede hacerlo invocando, además, razones de índole política –o

si se quiere de conveniencia social– como sería la del riesgo que corre el importante sector del turismo que promueven las agencias de viajes a nivel nacional e internacional, por el hecho de verse abocado a un drástico recorte de sus ingresos, lo cual generaría, como es fácil demostrarlo, el cierre y liquidación de muchas de ellas, con el consiguiente despido de miles de trabajadores del sector y las secuelas que en el campo, económico y social ello generaría.

Pero a mi juicio, no necesita el legislador de echar mano de argumentos de mera conveniencia los cuales, por lo demás, no serían de recibo en la Corte Constitucional, obligada como está a fallar tan solo en derecho, esto es, con base en argumentos estrictamente jurídicos. Basta hacer uso de las facultades que le da la propia Constitución política –a las cuales ya me he referido– como fundamento jurídico suficiente para actuar en este campo.

Respecto al punto arriba planteado, es oportuno considerar la jurisprudencia de la Corte, que en Sentencia C-455 de 1994 dejó sentado:

“Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

“En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

“De lo dicho se concluye que cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso 2° del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría reasignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental.

“(…)

“Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquellos elementos.

“En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos –pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa– y los sistemas –formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación– son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración”. (M. P. doctor José Gregorio Hernández G.).

Además de los reparos hasta aquí analizados y desvirtuados, se han expuesto, al parecer, otras inquietudes respecto a la inconstitucionalidad del proyecto, que serían la posible violación de

los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el desconocimiento del compromiso de la globalización de nuestra economía. Por ello conviene, en seguida, ocuparse de ellas.

5. Otras presuntas causales de inconstitucionalidad

5.1 *Que el proyecto violaría los acuerdos con la OMC*

Se ha esgrimido también, aunque sin profundizar en él, el argumento de que el proyecto violaría los acuerdos de Colombia con la Organización Mundial del Comercio (OMC), en lo referente a la libertad para la prestación de los servicios de transporte aéreo. Se dice que el Acuerdo General sobre servicios de la OMC, que tiene un Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, se aplica a las denominadas “medidas” que afecten el comercio de servicios de transporte aéreo. Este mismo argumento es alegado por el abogado Jorge Valencia Arango en su demanda contra la Resolución 02743 de 1988 de la Aerocivil, quien en su libelo dice que “En caso de existir, tales medidas violan el Acuerdo de la OMC, y por lo tanto, el respectivo miembro de la OMC tiene la obligación de derogarlas o modificarlas para que se adecuen a los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios...”.

Este cargo es rebatido de manera satisfactoria, a mi juicio, en la Contestación de la demanda que, en calidad de tercero interviniente, presentó el 26 de julio pasado, el abogado Felipe de Vivero Espinosa. Como sostiene, la afirmación del libelo antes citada no encuentra sustento, ya que el concepto genérico de “libertad” para la comercialización y distribución de los servicios de transporte aéreo no puede ser entendido en términos absolutos. Y agrega: “Es dable a cada Estado miembro regular, como en efecto sucedió, determinados parámetros bajo los cuales las empresas –tanto nacionales como internacionales– de transporte aéreo comercializarán y prestarán sus servicios, máxime cuando existe un intermediario como las agencias de viajes, cuya posición vulnerable en el mercado puede verse seriamente afectada con la comisión en la regulación de las comisiones que las empresas transportadoras deberán pagarles”.

Como se dice en el escrito, no puede haber violación al Anexo de Servicios de Transporte Aéreo del Acuerdo básico de la OMC, por la sencilla razón de que este obliga a garantizar la libre competencia en el mercado de transporte aéreo, lo cual no se conculca, sino que se garantiza, con las medidas administrativas tomadas por la Aerocivil en la Resolución 02743 de 1988.

Y, como se desprende del análisis que me he permitido hacer a lo largo de este concepto, tampoco habría esa supuesta violación, si es el propio legislador quien adopta medidas similares, como se propone en el proyecto bajo examen.

Por lo demás, sobre este mismo tema debe considerarse también la respuesta que el Ministerio de Comercio Exterior mediante el oficio FJT036 del 20 de febrero de 2000 dio a la consulta elevada por la Aerocivil, en la cual explica que en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios “los países miembros sólo están obligados por los compromisos específicos adquiridos en sus listas anexas al Acuerdo”, y que en la lista de compromisos específicos de Colombia “no se ha hecho ningún compromiso sobre transporte aéreo, ni sobre la venta y comercialización de tiquetes”.

5.2 *Que el proyecto iría en contra de la “globalización”*

También se ha esbozado el argumento de que el proyecto de ley no corresponde a un país globalizado, que en otros países ya se han bajado las comisiones y que “tenemos que formar parte de un mundo globalizado”.

Sin entrar a disquisiciones de tipo económico o social, que escapan al propósito de este Concepto –que es estrictamente jurídico–, puedo afirmar que este argumento carece en absoluto de soporte constitucional. Si bien es cierto la Constitución de 1991 en varios de sus artículos propugna por lo que se ha dado en llamar la

globalización, ninguna norma superior obliga imperativamente al Estado a adoptar este modelo económico.

Más precisamente, lo que la Constitución hace es crear un marco propicio para la integración, y específicamente para la integración latinoamericana y del Caribe. Así, en el preámbulo –que no se considera norma de carácter positivo-vinculante, sino que es una declaración solemne que señala los grandes derroteros de una sociedad políticamente organizada– se habla de “impulsar la comunidad latinoamericana”. Y luego en el artículo 9° se dice que la política exterior de Colombia “se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Cosa distinta es que ya refiriéndose específicamente a los derechos humanos (dentro de los cuales no figura la “globalización”), el artículo 93 señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso Nacional que los reconocen “prevalecen en el orden interno”.

No existe, pues, en la Carta Política norma alguna, repito, que consagre la globalización como mandato constitucional. De ahí, pues, que este argumento de presunta inexecutable no tiene asidero alguno. Se trata más bien de una consideración de tipo económico pero de ninguna manera jurídica.

Conclusión

Como se desprende de todo lo anterior, considero que el Proyecto de ley número 03 de 2001 Cámara y 209 de 2001 Senado se ajusta a la Carta política y que, por tanto, si una vez aprobado en los debates reglamentarios que restan por la Cámara de Representantes, y llegare a ser demandado ante la Corte Constitucional, esta alta corporación no tendría bases para declararlo inexecutable por vicios de fondo.

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 003 de 2001 Cámara, 209 de 2001 Senado, *por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolínea-Agencia de Viajes, y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Luis Carlos Ordosgoitia, Armando Amaya A., María Teresa Uribe B.,

Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2001 CAMARA, 209 DE 2001 SENADO

por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencias de Viajes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establecer en un 10% el nivel mínimo de comisión contractual que las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros autorizadas para operar en Colombia deberán pagar a las Agencias de Viajes debidamente establecidas, por la distribución de su servicio.

Artículo 2°. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, o quien haga sus veces tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. Para poder funcionar debidamente las Agencias de Viajes deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 300 de 1996.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Carlos Ordosgoitia, Armando Amaya A., María Teresa Uribe B.,

Representantes a la Cámara.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2001
CAMARA, 209 DE 2001 SENADO**

*por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación
Aerolíneas-Agencias de Viajes.*

Honorables Representantes:

Atentamente y de acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y obedeciendo el reglamento del honorable Congreso de la República en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley, presentamos a su consideración la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 003 de 2001 Cámara, *por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencia de Viajes.*

Esta ponencia que presentamos a la consideración de la honorable Cámara al proyecto de ley presentado por el Senador Germán Vargas Lleras, tiene como propósito establecer en un 10% el nivel mínimo de comisión contractual que las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros autorizadas para operar en Colombia, deberán pagar a las agencias de viajes debidamente autorizadas y establecidas en nuestro país.

En Colombia las Agencias de Viajes han sido creadas por los particulares para realizar actividades de intermediación de las aerolíneas para la venta de servicios de transporte aéreo de pasajeros, entre los cuales se encuentra el internacional.

Con la intermediación por parte de estas compañías, las aerolíneas transportadoras buscan acceder a los potenciales pasajeros, y estos a la vez también buscan tener la posibilidad de escoger la empresa transportadora que mejor satisfaga sus expectativas.

Análisis y fundamento jurídico del proyecto de ley

Consideramos importante analizar los diferentes aspectos consagrados en la Constitución Nacional, y que tiene relación directa con el proyecto de ley objeto de esta ponencia.

**Incidencia de las comisiones en las tarifas
que se cobran a los usuarios**

Según lo establecido en el “Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, CLAC”, firmado por Colombia y aprobado mediante la Ley 622 del 21 de noviembre de 2000, y de la Resolución A5-5 complementaria de la A3-2 del mismo organismo sobre comisiones a los agentes de viajes y de carga, resuelve en la Quinta Asamblea declarar que **“las comisiones que se pagan a los agentes de viajes, agentes y consolidadores de carga y en general a los intermediarios, las condiciones relativas a la aplicación de las tarifas, las condiciones que configuran el precio final que paga el público por el transporte aéreo, son parte integrante de las tarifas y en consecuencia, los Estados miembros de la CLAC al aprobar las tarifas deberán también considerar y fijar los elementos mencionados en esta resolución, como parte integrante de aquellas”**.

De igual manera, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil reconoció que las comisiones están incluidas dentro de las tarifas aéreas que se le cobran al usuario, al disponer en la Resolución 476 de 1992 que en relación con el transporte internacional de pasajeros, la tarifa es el precio en dólares de los Estados Unidos de América que se cobra por el transporte de personas entre un punto del territorio nacional y un punto del exterior, y que comprende las comisiones y condiciones de pago a las agencias de viajes.

Por lo tanto y de acuerdo a lo anterior, las comisiones están incluidas dentro de la tarifa aérea que se cobra y cancela el usuario, o sea, en últimas quien paga de manera indirecta la respectiva comisión a las agencias de viajes, es la persona que hace uso del sistema de transporte aéreo internacional de pasajeros, transporte considerado público por lo siguiente:

El transporte aéreo de pasajeros como servicio público

La Carta Política, claramente en su artículo 365, dice:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

De acuerdo a la norma superior, al considerarse el servicio público de interés general, el Estado mediante la ley está facultado para regularlo, controlarlo y mantener su vigilancia para que cumplan el cometido constitucional.

Ha dicho la honorable Corte Constitucional:

Sentencia C-066 de 1999

“...es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

“Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (artículo 150 numeral 2 Constitución Nacional).

“Ello significa entonces que en un Estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quienes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional” (Sentencia C-066 de 1999. MP. doctores Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Principio de intervención del Estado

El artículo 333 de la Constitución Nacional, consagra la libertad económica y la iniciativa privada, como también el derecho a la libre competencia y la libertad de empresa.

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

“La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

“El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

“La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

De acuerdo a lo estipulado en la Carta Política, se puede desprender que la iniciativa privada, la libre competencia y la libertad de empresa, tiene limitaciones que el mismo constituyente consideró que debía ser así por razones de interés general. De ahí, que el Estado esté facultado a través del Congreso de la República, para regular por medio de la ley este tipo de actividades con el fin de racionalizar la economía. Esto de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Nacional.

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este 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 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”.

En consecuencia y del análisis de las normas constitucionales, debemos concluir que el Estado no solamente está facultado sino de igual manera obligado a intervenir en aquellas actividades de carácter privado cuando prime el interés común.

Respecto del artículo 2° del proyecto de ley, consideramos que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, debe ser la encargada de vigilar el cumplimiento sobre el porcentaje mínimo de comisión a pagar a las agencias de viajes. Si bien es cierto que no hay en nuestra legislación una norma expresa que así lo autorice, si existen algunas que le otorgan esa facultad. Así esta establecido en los artículos 1773, 1774, 1782 y 1869 del Código de Comercio, en especial, el artículo 1868 que consagra lo siguiente:

“La inspección de la autoridad aeronáutica, con la finalidad de garantizar la estabilidad de la industria aérea y los intereses del público, se extiende también a los agentes de viajes, intermediarios u operadores de viajes colectivos, que usualmente explotan la Industria del turismo en colaboración o en conexión con servicios aéreos”.

Modificación y adición al Proyecto número 003 de 2001

Es importante adicionar que la reglamentación de lo dispuesto en el proyecto de ley, lo debe realizar la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Artículo 2°. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil queda facultada para vigilar y reglamentar el cumplimiento de esta disposición.

PROYECTO DE LEY NUMERO 003 DE 2001

por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencia de Viajes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establecer en un 10% el nivel mínimo de comisión contractual que las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros autorizadas para operar en Colombia deberán pagar a las Agencias de Viajes debidamente establecidas, por la distribución de su servicio.

Artículo 2°. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil queda facultada para vigilar y reglamentar el cumplimiento de esta disposición.

Artículo 3°. Para funcionar debidamente las Agencias de Viajes deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 300 de 1996.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por las consideraciones y análisis realizados proponemos a los honorables Miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 003 de 2001 Cámara, 209 de 2001 Senado, *por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencia de Viajes.*

De los honorable Representantes,

Atentamente,

Armando Amaya A., María Teresa Uribe B., Luis Carlos Ordoñoitia,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 036 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior.

Honorables Representantes:

Atentamente y cumpliendo con la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y siguiendo los lineamientos consagrados en la Ley 5ª de 1992, en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley, presentamos a su consideración la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 036 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior*, presentado por el honorable Representante Jeremías Carrillo Reina.

Síntesis del proyecto de ley

El proyecto de ley materia de esta ponencia, busca crear el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior, para subsidiar a todos los futuros estudiantes que deseen ingresar a ese nivel educativo, al igual que a programas de especialización.

Con la creación del sistema mencionado, se busca entre otros objetivos: Generar el crédito capaz de garantizar el acceso equitativo, así como de igual manera ampliar la cobertura de la educación superior. Otras de las finalidades del proyecto de ley, es el de facilitar a los estudiantes la permanencia y culminación en el respectivo programa del nivel superior que se encuentre desarrollando, mediante la financiación tanto de la matrícula como también de la adquisición de los materiales que requiera, lo mismo que al sostenimiento durante el tiempo que duren sus estudios.

Respecto de la financiación del sistema propuesto, se busca proporcionar a través de recursos provenientes de la liberación de un (1) punto del encaje bancario, así como también con el aporte del 5% del valor de cada matrícula que con destino al Sistema en mención hagan las Instituciones de Educación Superior, y finalmente con los aportes o créditos, del Gobierno Nacional y organismos extranjeros. Por otra parte, se busca que dicha financiación se pueda realizar entre los tres (3) y los (15) quince años, a partir del primer pago de amortización según la conveniencia del estudiante.

En lo pertinente con el tema de la condonación de la deuda crediticia, el autor del proyecto ha considerado que se realizaría por: Excelencia académica en los programas de pregrado siempre y cuando el estudiante haya mantenido un promedio superior al noventa por ciento (90%) de la máxima calificación posible; por aportes importantes a la investigación, por proyectos productivos que generen más de quince (16) empleos permanentes, y por excelencia deportiva en competencias nacionales o internacionales.

En cuanto a los requisitos que deben reunir los beneficiarios del crédito educativo, estos deberán demostrar que tienen el cupo correspondiente para desarrollar un programa de educación superior, así como el monto de la matrícula a cancelar, y los gastos de materiales y/o manutención.

Por último, el proyecto de ley incluyó como beneficiarios con crédito automático dentro del Sistema de Crédito Educativo, a aquellas personas que hayan sido reinsertadas y que tengan deseos de adelantar estudios de Educación Superior.

Análisis y observaciones del proyecto de ley

La educación es un derecho fundamental de todos los ciudadanos sin exclusión de ninguna naturaleza, y es el medio mediante el cual la persona tiene la posibilidad de desarrollar todas sus capacidades intelectuales para asimilar un arte u oficio que le ayude a desenvolverse mejor dentro de la sociedad.

La honorable Corte Constitucional ha manifestado al respecto:

“El ejercicio del derecho a la educación es uno de los elementos indispensables para que el individuo adquiera las herramientas que le permitan, en forma eficaz, desempeñarse en el medio cultural que habita, recibir y racionalizar la información que existe a su alrededor, a más de ampliar sus conocimientos a medida que avanza en su desarrollo como ser humano”. (Magistrado Ponente: doctor Carlos Gaviria Díaz. Octubre 12 de 1993. Número de Ad.: T-439-93).

El derecho a la educación cuyo núcleo esencial es el de acceder y permanecer en ella, hace parte de la condición del ser humano y es por lo tanto una de las finalidades de Estado Social de Derecho consagrado en la Carta Política como principio fundamental. Para que el Estado cumpla el mandato constitucional de garantizar los derechos de los ciudadanos, se vale de las diferentes instituciones y entidades que hacen parte de la estructura u organización oficial, de ahí que desde hace 51 años por voluntad del legislador, se estableció que el organismo encargado del crédito educativo en Colombia sea el Icetex.

El Icetex es una entidad que hace parte de la rama ejecutiva del poder público, y que tiene consolidada una infraestructura con los recursos presupuestales pertinentes para facilitar el acceso a la educación, a aquellas personas que carecen de los recursos necesarios para cumplir ese cometido.

Por lo tanto, en Colombia ya existe un Sistema de Crédito Educativo que cuenta en la actualidad con 21 oficinas regionales y 4 representaciones, que tiene una estructura de convenios para canalizar recursos de diferente naturaleza y que bien podría fortalecerse financieramente para tener mayor cobertura en sus objetivos, en vez de crearse otra entidad que vaya a realizar la misma gestión. Con esto se está desconociendo la labor del Icetex, como de la misma manera no se está teniendo en cuenta la austeridad fiscal que se requiere en los actuales momentos y que ya ha sido tema de debate en los últimos meses.

Dentro de los objetivos que tiene el proyecto de ley, el Icetex cubre un mayor número de ellos, como por ejemplo: Que los estudiantes tengan más oportunidades de formarse en el exterior en instituciones de reconocida trayectoria. De igual manera, de que la formación de la persona que ha accedido a los servicios de crédito, tenga incidencia en áreas prioritarias para el desarrollo nacional y regional, obteniendo fuentes alternativas de financiación de la inversión, con la participación de la Nación, los departamentos y los municipios, el sector productivo, las instituciones de educación superior, el ahorro privado y la cooperación internacional.

Ahora, respecto de la administración y manejo de los recursos del Sistema de Crédito por parte de las entidades que conforman el sistema financiero nacional, sería más viable utilizar la actual infraestructura del Icetex para manejar todos los recursos de financiación de la educación superior, y dejar que las entidades financieras cumplan con su verdadero objetivo como el de lucrarse financieramente.

En lo pertinente con los recursos provenientes de la liberación de un (1) punto del encaje bancario, es conveniente indicar que los

recursos provenientes de ese sistema, son dineros públicos. Esto significa que para una eventual destinación de los mencionados recursos para crédito educativo, se requeriría por su origen el aval o la iniciativa del ejecutivo.

Respecto del aporte del 5% del valor de cada matrícula con destino a un fondo de becas o crédito educativo, esto llevaría a que se encareciera el valor de la matrícula asumiendo ese mayor costo el estudiante contrariando con esto el objetivo mismo del proyecto de ley.

En lo pertinente con la condonación de deudas, no es aconsejable que se aplique por que se perdería el verdadero sentido de lo que significa el crédito educativo. De igual manera, la rotación del crédito se vería alterada de llevarse a cabo condonaciones de los créditos otorgados, y se estaría propiciando la cultura del no pago de las obligaciones jurídicas contraídas.

Observaciones de carácter jurídico

El párrafo 3° del artículo 12 del proyecto de ley, dice: “Serán beneficiados con crédito automático dentro del Sistema de Crédito Educativo, los reinsertados que manifiesten ante la Oficina de Reinserción del Ministerio del Interior, su deseo de adelantar o continuar sus estudios superiores”.

El artículo 13 de la Constitución Nacional, estipula:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

De acuerdo con la norma constitucional mencionada, se estaría violando el derecho a la igualdad al establecer privilegios como el crédito automático para aquellas personas que se incorporen a la vida civil, con menoscabo de los demás aspirantes que sí tienen que someterse a unos requisitos mínimos para poder acceder a los créditos educativos.

Ha dicho la Corte Constitucional:

“La igualdad se traduce en el derecho de los individuos a que no se consagren excepciones o privilegios arbitrarios que los excluyan de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias. Esta garantía impide a los órganos del poder público establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa, salvo que medie justificación razonable, esto es, que a la luz de los principios, valores y derechos consagrados en nuestra Constitución resulte siendo admisible”. (Magistrado Ponente: doctor Herrando Herrera Vergara. Noviembre 18 de 1993. Número de Rad. C-537-93).

Por las consideraciones y análisis realizados, proponemos a los honorables Miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes votar negativamente el Proyecto de ley número 036 de 2001 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior.

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 036 de 2001 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior.

De los honorables Representantes, atentamente,

Armando Amaya A., Oscar Sánchez Franco,

Honorables Representantes a la Cámara.

ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 093 DE 2000 SENADO, 012 DE 2001 CAMARA

por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en

el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Plazos.* Los Alcaldes que en cumplimiento de los mandatos legales anteriores a la presente ley hayan adelantado estratificaciones urbanas deberán volver a realizarlas, de manera general, y a adoptarlas máximo en las siguientes fechas:

- Catorce (14) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los municipios de categorías primera hasta con 200.000 habitantes, segunda, tercera, cuarta y quinta.

- Dieciséis (16) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los municipios y distritos de las Areas Metropolitanas y de categorías especial y primera con más de 200.000 habitantes.

- Diecinueve (19) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley los clasificados en categoría sexta.

Los Alcaldes que en cumplimiento de los mandatos legales anteriores a la presente ley hayan adelantado estratificaciones de centros poblados rurales tendrán como plazo máximo diecinueve (19) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para volver a realizarlas, de manera general, y a adoptarlas.

Para realizar y adoptar las estratificaciones de fincas y viviendas dispersas rurales los Alcaldes tendrán como plazo máximo tres (3) meses, contados a partir de la fecha en que reciban del Departamento Nacional de Planeación la metodología completa correspondiente a cada municipio y distrito como está previsto en la presente ley.

Parágrafo. Todos los municipios y distritos con formación predial catastral rural posterior a 1989, para poder realizar y adoptar las estratificaciones de fincas y viviendas dispersas rurales tendrán que contar con el estudio del cálculo la Unidad Agrícola Familiar, UAF, promedio municipal o distrital avalado por el Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación dispondrá de dos (2) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para revisar los estudios de la UAF promedio que a la entrada en vigencia de la presente ley hayan enviado los municipios y distritos. Avalará los que considere adecuados, precisará las correcciones y fijará los plazos para presentarlas, y con base en lineamientos técnicos le establecerá plazos a los que no hayan reportado el estudio.

Vencidos los plazos de que trata el inciso anterior, los municipios y distritos que no los hayan cumplido tendrán una prórroga automática por un plazo igual al inicialmente asignado, vencido el cual si no han cumplido se considerarán renuentes. La información que en cumplimiento de estos plazos presenten los municipios y distritos será evaluada por el Departamento Nacional de Planeación, a más tardar dos (2) meses después de la fecha de recibo.

Artículo 2°. *Metodologías.* Todos los Alcaldes deberán realizar y adoptar sus estratificaciones empleando las metodologías que diseñe el Departamento Nacional de Planeación, las cuales deberá suministrarles directamente con seis (6) meses de antelación a los plazos previstos por la presente ley para la adopción de las estratificaciones urbanas y de centros poblados rurales. Máximo un (1) mes después de haber obtenido el aval del estudio de la Unidad Agrícola Familiar promedio, los municipios y distritos recibirán del Departamento Nacional de Planeación la metodología completa de estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales.

Las metodologías contendrán los procedimientos, las variables y los métodos estadísticos.

Los Alcaldes de las Areas Metropolitanas realizarán y adoptarán de manera conjunta y simultánea sus estratificaciones urbanas, en los plazos previstos en la presente ley para la ciudad con mayor

población, empleando la misma metodología de dicha ciudad y bajo la coordinación operativa de ella, para lo cual contarán con apoyo técnico especial del Departamento Nacional de Planeación.

Los asentamientos indígenas ubicados en la zona rural dispersa recibirán un tratamiento especial en cuanto a subsidios y contribuciones de Servicios Públicos Domiciliarios, que dependa de su clasificación según condiciones socioeconómicas y culturales, aspectos que definirá el Departamento Nacional de Planeación a más tardar doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto, se considerarán clasificados en estrato 1.

Artículo 3°. *Control y vigilancia.* Los Gobernadores, so pena de sanción inmediata de la Procuraduría General de la Nación, deberán establecer qué Alcaldes fueron renuentes en el cumplimiento de los plazos establecidos en la presente ley e informar a dicha entidad a más tardar dos (2) meses después de vencidos dichos plazos, con el propósito de que ella proceda a investigarlos y a sancionarlos a más tardar un (1) año después de haber recibido el reporte departamental.

La Procuraduría General de la Nación deberá enviar copia de la relación de los Alcaldes renuentes al Departamento Nacional de Planeación, con el fin de que dicha entidad fije nuevos plazos a los Alcaldes. El incumplimiento de esta disposición por parte de la Procuraduría General de la Nación constituirá causal de mala conducta del funcionario responsable.

Las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios tomarán las medidas necesarias para que los resultados de las estratificaciones adoptadas en cumplimiento de los plazos previstos en la presente ley se apliquen al cobro de las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios residenciales sin que se requiera previa certificación nacional, a más tardar cuatro (4) meses después de haber sido expedido y publicado el correspondiente decreto de adopción, sin que se requiera previa certificación nacional y con la gradualidad tarifaria que determinarán las respectivas Comisiones de Regulación máximo seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante el Sistema Unico de Información previsto en el artículo 14 de la Ley 689 de 2001, implementará el control y la vigilancia permanente del cabal cumplimiento de la aplicación de las estratificaciones adoptadas por decretos de los Alcaldes al cobro de las tarifas de Servicios Públicos Domiciliarios, por parte de las empresas.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sancionará a las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que no apliquen al cobro de sus tarifas residenciales las estratificaciones adoptadas por decretos de los Alcaldes, máximo cuatro (4) meses después de vencidos los plazos previstos para ello en este artículo. El incumplimiento de esta disposición por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios constituirá causal de mala conducta del funcionario responsable.

Artículo 4°. *Incentivos.* Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales, la Nación podrá exigir, antes de efectuar los desembolsos, que se consiga certificación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el sentido de que los decretos municipales de adopción fueron aplicados por las empresas correctamente al cobro de las tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos departamentales, distritales o municipales, dichas autoridades podrán ejercer un control similar.

Artículo 5°. *Reclamaciones generales.* Cuando cualquier persona natural o jurídica manifieste dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, es decir, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías, el Departamento

Nacional de Planeación emitirá un concepto técnico y, si lo considera necesario, ordenará al Alcalde la revisión general o parcial de las estratificaciones fijando los plazos para la realización, adopción y aplicación e informando a las autoridades de control y vigilancia competentes.

También deberán volverse a realizar, adoptar o aplicar estratificaciones cuando el Departamento Nacional de Planeación mínimo cada cinco (5) años cambie las metodologías nacionales, o cuando por razones naturales o sociales dicha entidad considere que se amerita.

Únicamente por las circunstancias descritas en este artículo el Alcalde podrá dejar sin efectos los decretos de adopción y aplicación de las estratificaciones, y para las revisiones generales aquí previstas aplicarán las competencias y los plazos de control y vigilancia señalados en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 6°. *Reclamaciones individuales.* Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural asignado. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo con la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías.

La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.

Parágrafo 1°. Los Comités permanentes de Estratificación funcionarán en cada municipio y distrito de acuerdo con el modelo de reglamento interno que les suministre el Departamento Nacional de Planeación, el cual deberá contemplar que los Comités harán veeduría del trabajo de la Alcaldía y que contarán con el apoyo técnico y logístico de la Alcaldía, quien ejercerá la secretaría técnica de los Comités. Dicho reglamento también definirá el número de representantes de la comunidad que harán parte de los Comités y establecerá que las empresas comercializadoras de Servicios Públicos Domiciliarios residenciales harán parte de los Comités. Estas prestarán su concurso económico para que las estratificaciones se realicen y permanezcan actualizadas, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.

Parágrafo 2°. Cuando la estratificación socioeconómica no haya sido adoptada por decreto municipal o distrital, la empresa que presta el servicio público domiciliario por cuyo cobro se reclama deberá atenderlo directamente en primera instancia, y la apelación se surtirá ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

A continuación nos permitimos rendir ponencia para tercer debate al proyecto de ley, *por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado*, en cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

En primer lugar, como bien lo plantea la ponencia rendida para segundo debate del proyecto, merece destacarse la importancia de este proyecto de ley en el contexto de la actual problemática de los

Servicios Públicos Domiciliarios, en especial la generada por las tarifas de los mismos. Como de todos es sabido, la estratificación o clasificación de los usuarios de servicios públicos en estratos o grupos de usuarios de similares condiciones de vida y capacidades de pago, constituye la base del cobro diferencial de las tarifas, del otorgamiento de subsidios a los usuarios de los estratos más bajos y del cobro de contribuciones o sobrecostos a los de los estratos más altos. De este modo se hacen operativos los principios de solidaridad y redistribución de ingresos del régimen tarifario de los servicios públicos, los cuales, a su vez, obedecen mandatos contenidos en nuestra Carta Superior.

Contar entonces con estratificaciones que expresen las actuales condiciones socioeconómicas de la población –propósito primero de este proyecto de ley– es tarea sobre la cual corresponde al Legislador no sólo establecer plazos a cumplir, sino ser garante político.

En este particular sentido la Comisión de ponentes de esta Corporación considera conveniente posponer los plazos contenidos en el proyecto aprobado por el Senado, fundamentalmente en razón del trámite legislativo, lo cual hará –muy posiblemente– que algunos de ellos estén vencidos para la fecha en que este proyecto se convierta en Ley de la República.

En consecuencia, como se puede apreciar, otorgamos prioridad a la realización de la estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales, la cual no se ha podido llevar a cabo en el país debido a las dificultades técnicas y operativas que han tenido las administraciones locales para adelantar los estudios del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, promedio municipal y distrital, principal insumo del modelo acorde con la Ley 505 de 1999 que se gestó en esta Comisión. Dichas dificultades han hecho que el Departamento Nacional de Planeación no haya podido avalar los resultados de los estudios recibidos, no solo porque muchos de ellos no cumplen con los requisitos mínimos metodológicos o carecen de soportes, sino porque la dispersión geográfica de dichos estudios no permite efectuar un análisis comparativo tendiente a convalidar los cálculos en un contexto de regiones agropecuarias.

No obstante la propuesta aprobada por el Senado se orientaba a que si los Alcaldes no enviaban correctamente los estudios de la UAF promedio, el Departamento Nacional de Planeación asignaría a estos municipios una UAF promedio a partir de información suministrada por municipios de similares condiciones agropecuarias, los ponentes para tercer debate consideramos que en razón justamente de las falencias antes anotadas, es más conveniente que cada municipio y distrito haga su propio estudio, fortaleciendo, de esta manera, la autonomía y la responsabilidad local dado que, adicionalmente, la UAF es el indicador por excelencia para otros programas sociales del campo colombiano tales como asistencia técnica, adecuación de tierras, crédito, vivienda rural, entre otros.

Las fechas máximas para volver a efectuar estratificaciones urbanas y de centros poblados rurales –como se anotó antes– tan solo se posponen ligeramente en relación con las aprobadas en el Senado, para permitir la aplicabilidad de la ley.

Al establecer los nuevos plazos, los ponentes tuvimos cuidado de no exceder el período de mandato de los actuales Alcaldes, para garantizar que los deberes legales que les competen en materia de estratificación (realización de los estudios, adopción por decreto de los resultados y aplicación de los mismos al cobro de las tarifas de Servicios Públicos Domiciliarios) sean llevados a cabo en su totalidad, sin dar lugar a pérdidas de recursos que suelen presentarse cuando cambian las administraciones locales. Del mismo modo, consideramos que los plazos son razonables en términos del tiempo requerido para adelantar los procesos, tanto por parte de la Nación como de los Alcaldes, a fin de que no se modifiquen sino por circunstancias de orden mayor.

En los otros aspectos que contiene el proyecto de ley aprobado por el Senado, retomamos el articulado con ligeras modificaciones por considerar importante apoyar las medidas propuestas.

Como bien lo plantea la ponencia para segundo debate, estimamos conveniente que los Alcaldes de las Areas Metropolitanas adelanten sus próximas estratificaciones urbanas con parámetros técnicos iguales y de manera simultánea, a fin de que se guarde comparabilidad entre los estratos resultantes y se minimicen las reclamaciones por el estrato asignado en áreas en conurbación, que albergan sectores mayoritarios de población.

Dada la débil participación que han tenido las entidades encargadas del control del proceso de estratificación en el país, compartimos también con el honorable Senado la necesidad de que la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios asuman sin dilaciones las funciones para las que fueron creadas y, en consecuencia, apoyamos los mecanismos y los plazos contenidos en el articulado aprobado en los debates anteriores.

Igualmente, los ponentes consideramos importante impulsar e incentivar la focalización del gasto social en los Servicios Públicos Domiciliarios estableciendo que los aportes del Estado destinados a cubrir los subsidios a los estratos bajos se puedan transferir prioritariamente a los municipios que hayan identificado correctamente dichos usuarios a través de la estratificación.

Finalmente, compartimos las importantes medidas propuestas por el Senado en cuanto al proceso de reclamación por el estrato asignado, en la medida en que ponen de manifiesto no sólo la transparencia técnica que el instrumento garantiza, sino su manejo directo por parte de las autoridades locales, llamadas a responder de manera clara y oportuna por sus deberes legales. Para complementarlas, estimamos altamente conveniente que la ley se refiera a las funciones y a la composición de los Comités permanentes de Estratificación que existen en cada municipio y distrito.

Como es de su conocimiento entonces, honorables Representantes de la Comisión Tercera, un buen proceso de estratificación permite mejorar el nivel de vida de la población al contribuir a la ampliación de la cobertura de los Servicios Públicos Domiciliarios. Si éste se efectúa de manera adecuada tanto técnica como administrativamente, permite la redistribución de ingresos y la solidaridad, y es garante de estabilidad social en el país.

Por lo anterior solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el proyecto de ley número 093 de 2000 Senado, 012 de 2001

Cámara, por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado, de acuerdo al articulado que anexo.

Cordialmente,

Los ponentes Coordinadores,

Oscar Darío Pérez Pineda, Rafael Guzmán Navarro.

Los ponentes,

Gustavo Francisco Petro Urrego, Dilia Estrada de Gómez, Zulema del Carmen Jattin Corrales.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)**

Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 2001

En la fecha se recibió en esta Secretaría en nueve (9) folios útiles la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 093 de 2000 Senado y 012 de 2001 Cámara, por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**.

El Secretario General,

José Ruperto Ríos Viasus.

CONTENIDO

| | |
|---|-------|
| Gaceta número 493-Miércoles 26 de septiembre de 2001 | |
| CAMARA DE REPRESENTANTES | |
| | Págs. |
| PONENCIAS | |
| Ponencia y Pliego de modificaciones para primer debate al Proyecto de ley número 003 de 2001 Cámara, 209 de 2001 Senado, por la cual se regula el porcentaje de comisión en la relación Aerolíneas-Agencias de Viajes y se dictan otras disposiciones. | 1 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 036 de 2001 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior. | 8 |