



Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Respetado
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

ASUNTO: Radicación proyecto de Ley *“Por medio de la cual se regula la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros”*.

Respetado secretario,

En nuestra condición de Congresistas, radicamos ante la Honorable Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Ley *“Por medio de la cual se regula la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros”*, para que sea puesto a consideración de la Cámara de Representantes. Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con la finalidad de iniciar el trámite legislativo de esta iniciativa adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del proyecto de ley en versión digital.

Cordialmente,

NADYA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA



Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

PROYECTO DE LEY N°. _____

Por medio de la cual se regula la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Objeto de la iniciativa.
2. Fundamento constitucional y legal-
3. Justificación
4. Proposición
5. Articulado

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene como objeto promover mecanismos que garanticen los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros, a través de la regulación de la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

CONSTITUCIONALES

Artículo 24 CN. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.

Artículo 333 CN. 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.

LEGALES

Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

Ley 336 de 1996; la cual establece el Estatuto Nacional de Transporte. Esta ley unifica los principios y criterios por los cuales se regula y reglamenta el transporte público marítimo, fluvial, férreo, terrestre y aéreo, en todo el territorio nacional.

(...) **Artículo 68.-** El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte), por el manual de reglamentos



Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia(...)

Decreto 410 de 1971 Código de Comercio; Capítulo XII sección I y II reglamenta en los artículos 1874 al 1883 el transporte aéreo como actividad comercial, establece las disposiciones para la navegación aérea, el uso de las aeronaves, el transporte de pasajeros, equipaje y cosas, del personal.

JURISPRUDENCIALES

Sentencia T-987/12

NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS-Reglamentación

El transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado. Esto con el fin de asegurar la seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo a las prestaciones correspondientes. Además, para el ejercicio de esas actividades de intervención se ha previsto por el ordenamiento jurídico a la Aerocivil como autoridad aeronáutica, quien tiene la competencia para regular la actividad e, incluso, imponer sanciones en razón del incumplimiento de las reglas aplicables, en especial aquellas contenidas en los RAC. Estas funciones, al ser expresión del ejercicio del derecho administrativo sancionador, deben adelantarse con sujeción a los principios del debido proceso, entre ellos la legalidad de las conductas reprochables, las sanciones, los procedimientos y la definición de las autoridades competentes.

Sentencia T-535/02, “...la libertad de locomoción es de capital importancia por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales. Segundo, esta libertad se afecta no sólo cuando por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también se ve limitado cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación. Tercero, el servicio de transporte público es indispensable para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte. **Cuarto, el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios.**” (Subrayas fuera de texto).

EL CONTRATO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA HOY

El Contrato de Transporte Aéreo de Pasajeros es una figura jurídica desarrollada por convenciones internacionales, que han sido suscritas, aprobadas y adoptadas por el Estado colombiano, creando sobre esta base su propia reglamentación, la cual ha sido desarrollada por parte del Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

El Decreto 410 de 1971 - Código de Comercio trata en el Artículo 981.

CONTRATO DE TRANSPORTE. El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas

Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

al destinatario.

El contrato de transporte se perfecciona por el solo acuerdo de las partes y se prueba conforme a las reglas legales.

En el evento en que el contrato o alguna de sus cláusulas sea ineficaz y se hayan ejecutado prestaciones, se podrá solicitar la intervención del juez a fin de que impida que una parte se enriquezca a expensas de la otra.

Es necesario mencionar que dicha regulación data del año 1971, la cual a pesar de algunas modificaciones no equipara la realidad actual del tráfico y el mercado del transporte, con el uso de Internet y las comunicaciones, la oferta y el crecimiento del país han avanzado mucho, por lo tanto, el enfoque de la política en el transporte de pasajeros amerita ser revisada.

En cuanto al transporte de pasajeros, el Código de Comercio señala que el transportador dará al pasajero un billete o boleto de pasaje aéreo, el cual deberá contener, a lo menos, las siguientes indicaciones:

ARTÍCULO 1877. CONTENIDO DEL BILLETE O BOLETO DE PASAJE AÉREO. El billete o boleto de pasaje, si se expide, deberá contener:

- 1) Lugar y fecha de emisión;*
- 2) Nombre o indicación del transportador o transportadores;*
- 3) Lugares de partida y destino, y escalas previstas, y*
- 4) Precio del transporte.*

El pasajero podrá exigir que se inserte su nombre en el billete o boleto.

Seguidamente señala que, en caso de desistir del viaje, la empresa de transporte fijará el porcentaje para la devolución del boleto.

ARTÍCULO 1878. REDUCCIÓN POR DESISTIMIENTO DEL VIAJE POR EL PASAJERO. En los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.

En la práctica, vemos que muchas veces la persona que contrata dicho servicio, no puede hacer uso de su vuelo, por cualquier motivo, y las condiciones de la tarifa que adquirió no admite cambio de hora ni de día, lo que ocasiona la pérdida del billete de pasajes por el pasajero contratante, pues tampoco en la mayoría de los casos tiene derecho a reembolso alguno por parte de la Compañía Aérea.

Es necesario actualizar y concretar algunos derechos mínimos con los que los pasajeros puedan contar. Como es el caso materia de esta iniciativa, donde el titular tenga el derecho a "transferir" libremente el billete de pasaje aéreo, que adquirió.

Ante un impedimento o cambio en las condiciones de un viaje calamidad doméstica o cualquier otro motivo, no se puede ver perjudicado el dueño del pasaje y con ello beneficiar a la compañía,

Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

ya que puede disponer y vender de esa silla que el usuario previamente cancelo, pues incluso ello podría calificarse como un enriquecimiento sin causa, figura proscrita en nuestro ordenamiento jurídico.

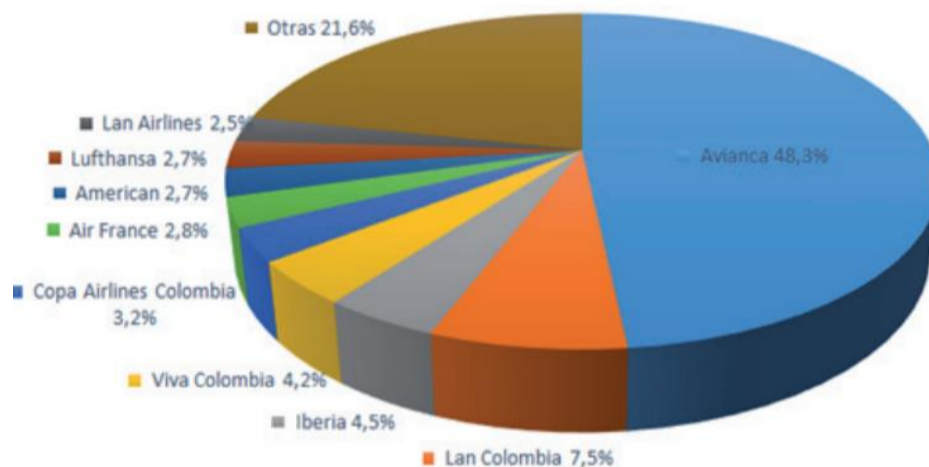
3. JUSTIFICACIÓN

El transporte aéreo es uno de los servicios más importantes de la economía, su importancia económica y social es incuestionable y sus ventajas son múltiples, en primer lugar, facilita la conectividad y llega a algunas de las regiones más apartadas y, en segundo lugar, permite la conexión con la economía regional y mundial¹.

El Estado colombiano ha considerado el transporte aéreo como un servicio público esencial, lo cual pone de manifiesto su papel como un factor vital para el desarrollo económico nacional y para la movilidad de las personas, convirtiéndolo en uno de los servicios más importantes de la economía colombiana.

Como resultado del auge en el sector de las líneas aéreas, hoy en día este mercado se encuentra segmentado, en lo que respecta al transporte de pasajeros, el mercado lo domina la aerolínea Avianca, tanto en el segmento doméstico como en el internacional, con una cuota de mercado del 48.3% en el año 2016.

Pasajeros-Kilómetros (RPK) por empresa - 2016



En el año 2016 se movilizaron un total de 35,77 millones de pasajeros origen-destino, lo que representa un crecimiento del 4,81% con relación al año 2015, equivalente a 1,64² según cifras de la Aeronáutica Civil.

FALLAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN EL ÁMBITO AERONÁUTICO

Aunque las estadísticas del transporte aéreo son altas debido al crecimiento del sector, existen debilidades y fallas que van más allá de las tradicionales obligaciones del transportador derivadas del contrato de transporte, la reparación de daños por muerte o lesión a un pasajero o las comunes indemnizaciones por pérdida, sustracción, destrucción o demora de equipajes o vuelos, overbooking o sobreventa entre otras. Que tal como lo señala la Aeronáutica Civil en sus estadísticas de quejas, solo en Febrero de 2018 se presentaron 450³ quejas por la mala

¹ El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas. Olivera. Mauricio (2011)- Fedesarrollo.

² <http://www.aerocivil.gov.co/Potada/revi.pdf>

³ <http://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas/calidad-del-servicio-de-transporte-aereo>

prestación de servicios en el tráfico nacional.

AEROLINEA	TRAFICO NACIONAL											QUEJAS * 100000 PAX	
	CORRECCION DE NOMBRE Y/O APELLIDO	CANCELACION DE VUELO	DESISTIMIENTO	DEMORA DE VUELO	PRESTACION DEL SERVICIO	EQUIPAJE	REEMBOLSO	RETRACTO	SOBREVENTA	TOTAL QUEJAS FEBRERO 2018	PASAJEROS MOVILIZADOS 2017	2018	2017
AEROLINEA DE ANTIOQUIA	0	1	0	0	2	3	1	0	0	7	15.713	44,5	108,7
AEROREPUBLICA	0	2	0	0	4	2	5	0	0	13	32.619	39,9	30,7
AIRES	0	19	3	15	10	3	17	1	0	68	319.574	21,3	18,4
AVIANCA	0	27	1	34	33	15	63	5	7	185	914.653	32,4	17,4
EASYFLY	1	11	1	11	3	0	2	0	0	29	89.600	20,2	31,4
SATENA	0	0	0	4	2	1	0	0	1	8	82.647	9,7	26,8
VIVA COLOMBIA	0	26	1	8	28	17	56	3	1	140	213.554	65,6	78,1
TOTAL GENERAL	1	86	6	72	82	41	144	9	9	450	1.668.360	27,0	29,8

Las normas de atención al cliente y calidad de servicio tienen por finalidad, proteger al pasajero, (los derechos y atribuciones) del transportista e impone deberes y obligaciones a la parte débil el pasajero.

Es extraño como algunas líneas aéreas y muchos aeropuertos, no tienen departamento de servicio al cliente, y si lo tienen estos se reducen solamente a recibir reclamos o dar las garantías de los productos. Generalmente tienen poco personal, con un escaso conocimiento del producto y de los procedimientos administrativos de la empresa.

Por eso más allá de las quejas habituales, se observan problemas en las relaciones de consumo, que afectan a los usuarios de las líneas aéreas⁴, como son:

- Falta de competencia que limita la libre elección de los consumidores. (Rutas donde no existe competencia).
- Falta de información: Los pasajeros no conocen sus derechos ni saben cómo actuar cuando éstos han sido vulnerados. En la mayoría de casos no existen canales de información para los pasajeros. Si bien es cierto existen normas aeronáuticas, éstas son desconocidas para los usuarios.
- No existen mecanismos fáciles para interponer reclamos, pese a que las aerolíneas están normalmente obligadas a contar con un sistema de atención de quejas eficiente y expedito. A las autoridades aeronáuticas les llegan un porcentaje de reclamos muy inferior al número de problemas existente, y si no son resueltas por la compañía, se derivan a los tribunales con cargo al reclamante.
- Cláusulas abusivas en la contratación: Las compañías redactan de manera unilateral los términos del contrato, reservando para sí todos los derechos y a veces hasta se eximen de responsabilidades frente a los pasajeros. Algunas empresas se permiten la sobreventa o suspensiones de vuelos, limitar su responsabilidad por pérdida de equipajes, cobran cargos por cantidad de equipaje, por comida a bordo etc. Pero, en cambio, si el pasajero no puede viajar en la fecha prevista le aplican enormes y abusivas penalidades, o hacen malabares para obtener respuesta a reclamos o recibir reembolsos.
- Falta de transparencia en la información de tarifas: Existe publicidad engañosa sobre ofertas y promociones: a veces no se informa apropiadamente sobre una serie de restricciones o limitaciones, como la cantidad de asientos disponibles, las fechas límites de viajes, etc.

Los consumidores se sienten desprotegidos ante estas irregularidades y se quejan de las pocas sanciones que se imponen por parte de las autoridades a las compañías que incumplen o relegan a un segundo plano los derechos del consumidor. Por ello, es necesario mejorar la legislación en materia de regulación de derechos de los pasajeros de transporte aéreo.

⁴ http://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=42384#indice_9

Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

✓ CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA – COVID 19.

Con ocasión a la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por la pandemia COVID 19, en el marco de las medidas de prevención fue suspendido el transporte aéreo doméstico nacional e internacional en el país afectando a más de 3.500 usuarios.

Dentro de las medidas de protección al consumidor dado por las distintas aerolíneas del país se encuentra la reprogramación de vuelos para futuras fechas, sin embargo, para algunos usuarios tal medida se torna ineficiente dado que los móviles que originaron las reservas han desaparecido.

En esa medida la iniciativa planteada da una respuesta adicional a esta dificultad sin desmedro de los intereses comerciales de las aerolíneas y en favor de los usuarios del transporte aéreo al permitir realizar endosos o enajenación de sus boletos a terceros.

DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE.

En Colombia la definición vigente sobre los servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código 26 Sustantivo del Trabajo; allí son definidos como *“Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”*

Por su parte, la Constitución resalta la importancia de los servicios públicos, en el 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 vigilancia de dichos servicios”*.

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

Sobre el particular, expone la jurisprudencia que *“la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expreso mandato de la Carta Política (art. 150-23), de ahí que corresponda al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexidad del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple. Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, art. 5), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implica la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios”*.

4. PROPOSICIÓN

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho



Senadora Nadia Blel Scaff

Partido Conservador

consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, buscando la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, este Proyecto de Ley.

NADIA BLEL SCAFF

Senadora de la República

Senadora Nadia Blel Scaff
Partido Conservador

PROYECTO DE LEY N°. _____

Por medio de la cual se regula la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente iniciativa tiene como objeto promover mecanismos que garanticen los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros, a través de la regulación de la libre transferencia de billete o boleto de transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 2. Adiciónese el artículo 1878 A al capítulo XII, sección II del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio). El cual quedará así:

Artículo 1878 A. DE LA TRANSFERENCIA DEL BILLETE O BOLETO. El billete o boleto de pasaje que se origine en Colombia podrá ser transferido libremente por su titular a un tercero. El cambio de pasajero, podrá generar un pago adicional fijo, cuyo monto no podrá ser superior al vigente para tarifa administrativa aplicable al billete o boleto, al momento de la transferencia.

El titular deberá informar la transferencia al transportador con una antelación no menor a 36 horas para vuelos nacionales y 48 para internacionales, al horario fijado para la salida del vuelo.

Parágrafo 1. La transferencia podrá realizarse sobre uno o varios trayectos indicadas en el pasaje. Tratándose de la transferencia de uno de los trayectos contenidas en el pasaje, el cambio de pasajero no será impedimento para realizar el siguientes por el titular inicial.

Parágrafo 2. En ningún caso la aerolínea podrá negar el embarque a un vuelo por no haber utilizado los segmentos del trayecto total.

Artículo 3. Con el ánimo de garantizar la protección de los pasajeros frente a las condiciones y derechos que le asisten en la reserva y compra de tiquetes aéreos; en el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley la aeronáutica civil, regulará lo concerniente a los cambios de rutas en los tiquetes aéreos.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República