



OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2014 CÁMARA, 074 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de julio de 2016

Doctor

Alfredo Rafael Deluque Zuleta

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, 074 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Deluque:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional devuelve por razones de inconstitucionalidad el proyecto de ley de la referencia.

1. Violación de los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política

1.1. Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El segundo inciso del citado artículo prescribe que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 157 *ejusdem* establece que ningún proyecto será ley sin “Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara” –se destaca–.

En concordancia con la jurisprudencia constitucional, «los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C. P., a cuyo tenor “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”¹. En este sentido, debe entenderse que la ley a la que se refiere el artículo 142 no es otra que la ley orgánica que regula todo lo relacionado con las funciones

¹ Sentencia C-792 de 2000 .

legislativas del Congreso², la cual, para el caso concreto, es la Ley 3ª de 1992, por la que se expiden normas sobre las comisiones del Congreso.

Específicamente, el artículo 2º de esta normativa fija las materias y asuntos que deben tramitar cada una de las comisiones constitucionales permanentes, cuya función esencial es, como bien lo dispone el artículo 142, dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la distribución del trabajo legislativo entre las comisiones constitucionales permanentes permite dar un trámite más eficiente a las iniciativas legislativas, facilita la realización de debates más especializados y otorga una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en la aprobación de los proyectos de ley³.

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional ha considerado que el estudio y trámite de un proyecto de ley en comisiones incompetentes, en razón de la materia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de inconstitucionalidad, por violación de los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política⁴.

Así lo precisó esa Corporación en la Sentencia C-975 de 2002:

“De acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”⁵, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional,”⁶ tal y como esta ha sido desarrollada por el ordenamiento legal antes citado, cuya categoría es la de una ley orgánica según las voces del artículo 151 de la Carta Política” –se destaca–.

Ahora bien, la Corte ha advertido que si bien el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las distintas comisiones, lo cierto es que “la gran variedad de principios y objetivos constitucionales que deben ser desarrollados mediante ley, sumado a la dinámica y especificidad de cada materia legislativa”, supone el surgimiento de conflictos en dos casos: cuando el tema de un proyecto de ley no aparece claramente asignado a una determinada comisión permanente, o cuando el proyecto de ley regula asuntos cuya discusión compete a diversas comisiones⁷.

Respecto del primer evento, la misma Corporación ha sostenido que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, el Presidente de la Cámara deberá enviar el proyecto de ley a la comisión que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.

² Sentencia C-648 de 1997.

³ Sentencia C-011 de 2013.

⁴ Sentencia C-792 de 2000.

⁵ Sentencia C-648 de 1997.

⁶ Sentencia C-792 de 2000.

⁷ Sentencia C-975 de 2002

Para resolver el segundo caso, es decir, cuando el proyecto de ley versa sobre varias materias, la Corte ha afirmado que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, el proyecto de ley deberá ser repartido a la Comisión de la materia predominante, la cual podrá solicitar a las demás comisiones competentes un concepto sobre el mismo, sin que este sea de forzoso seguimiento.

Así, la decisión que adopte el Presidente de la respectiva Cámara en uno u otro caso tendrá sustento en la Constitución y en las normas orgánicas que regulan la producción legislativa, si resulta razonable porque obedece a la temática que desarrolla el proyecto de ley.

En la ya citada Sentencia C-975 de 2002, la Corte concluyó:

“[E]l criterio para definir cuál es la Comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos. Ello, sin perjuicio de que, en todos los demás casos, la inobservancia deliberada e inadvertida de las competencias definidas en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, conduzca necesariamente a la declaratoria de inexecutable del texto acusado” -se destaca-

En suma, procederá “la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992”⁸.

1.2. El presente proyecto de ley fue radicado el 22 de julio de 2014 en la Secretaría General de la Cámara Representantes. Para ese momento, solo tenía tres artículos, incluido el de vigencia. El primero de ellos señalaba que el objeto que la ley era “proteger a los consumidores de servicios de transporte aéreo de pasajeros”. El segundo disponía una adición al Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) en virtud de la cual dichos consumidores tendrían el derecho de postergar la realización del servicio, en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado.

Posteriormente, a lo largo de los debates en cada Cámara, el título del proyecto de ley cambió –dejó de ser una modificación del Estatuto del Consumidor y pasó a ser una normativa propia de «protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros»–, pues al mismo se incorporaron los derechos de dichos usuarios «a la modificación de la fecha», «de retracto», «a la corrección de datos personales» y a la “información mínima”.

Dado que la materia objeto de regulación fue desde un comienzo los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros, el proyecto de ley de la referencia debió ser tramitado para primer debate por la Comisión Primera o Sexta de cada Cámara, pero en ningún caso por la Comisión Tercera.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, las Comisiones Primera, Tercera y Sexta tienen competencia sobre las siguientes materias:

“Comisión Primera.

(...) conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; Rama Legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

(...)

⁸ Sentencia C-011 de 2013.

Comisión Tercera.

(...) conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

(...)

Comisión Sexta.

(...) conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura” - se destaca-

Nótese entonces que, comoquiera que las materias reguladas en esta oportunidad sí se encuentran claramente asignadas a las comisiones Primera y Sexta, las cuales, entre otros temas, se ocupan de la legislación sobre derechos y garantías, y espacio aéreo y transporte, respectivamente, es evidente que el proyecto de ley en cuestión debió ser tramitado por alguna de ellas, y no por la Comisión Tercera, que no tiene ninguna relación de especialidad, directa o indirecta, con el tema tratado en dicho proyecto.

De este modo, queda demostrado que en el presente caso, aunque existía una duda razonable sobre la comisión a la que correspondía el trámite, esta solo podía ser resuelta a favor de las comisiones Primera y Sexta, pero no a favor de la Comisión Tercera, que, como ya se indicó, no tiene competencia sobre el tema sustancial tratado en el proyecto de ley.

Ahora bien, podría alegarse que el proyecto de ley fue válidamente tramitado por la Comisión Tercera de cada Cámara, pues en un primer momento dicho proyecto pretendía adicionar el Estatuto del Consumidor, el cual fue estudiado por dicha Comisión (*Gacetas del Congreso* números 839 de 2010 y 352 de 2011).

No obstante, este argumento no es de recibo. Como ya se explicó, cuando un proyecto de ley versa sobre varias materias, como es el caso del Estatuto del Consumidor, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, el mismo debe ser repartido a la Comisión de la materia predominante. En este caso, sí se entiende que, dada la gran variedad de temas que aborda esta normativa, el proyecto haya sido repartido a la Comisión Tercera, en la medida en que esta tiene competencia sobre la regulación económica.

Este razonamiento no es aplicable al presente caso, toda vez que el tema de este proyecto de ley es más preciso: los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros. Al respecto, corresponde recordar que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “[E]l criterio para definir cuál es la Comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley”, y no si el mismo tiene por objeto modificar o adicionar una ley previamente expedida.

Por las razones expuestas, el Gobierno nacional considera que el Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, 074 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones*, vulnera los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política.

2. Violación de los artículos 157 y 161 de la Constitución. Desbordamiento de la competencia de la Comisión Accidental de Conciliación.

2.1. De acuerdo con el Informe de conciliación al proyecto de ley de la referencia, publicado en las *Gacetas del Congreso* números 438 y 444 (Cámara) del 16 y 17 de junio de 2016, respectivamente, y 434 del 16 de junio de 2016 (Senado), la Comisión Accidental de Conciliación decidió “acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado”. Dicho informe consta de diez artículos, entre ellos el siguiente:

“Artículo 6°. *Información periódica*. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, cada seis meses, publicará en un medio escrito de circulación nacional el costo promedio del pasaje pagado por los usuarios en cada ruta y empresa de aviación en las rutas nacionales”.

Según consta en el expediente legislativo, este artículo corresponde a una proposición formulada por el senador Jorge Enrique Robledo Castillo para el segundo debate. No obstante, dado que no se encuentra publicada el Acta de la sesión plenaria del Senado, se desconoce si la misma fue discutida y aprobada en debida forma.

Lo cierto es que el proyecto de ley que se remitió el pasado 29 de junio para sanción presidencial contiene el mencionado artículo.

Sin embargo, en el texto definitivo aprobado el 16 de junio en Sesión Plenaria del Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 449 de 2016 (Senado), no se encuentra dicho artículo. En concordancia con esta publicación, el texto aprobado por la Plenaria del Senado solo consta de nueve artículos, incluido el de vigencia.

Por su parte, de conformidad con la publicación del texto definitivo aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes (*Gaceta del Congreso* número 636 de 2015), el artículo titulado “Información periódica» tampoco fue debatido y aprobado por esa célula legislativa.

Los textos definitivos publicados son los siguientes:

Texto definitivo Plenaria Cámara (11 de agosto de 2015) <i>por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:	Texto definitivo Plenaria Senado (16 de junio de 2016) <i>por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:
Artículo 1o. <i>Objeto</i> . El objeto de la presente ley es proteger a los usuarios de servicios de transporte aéreo de pasajeros; en particular, buscando la proporcionalidad en las penalidades cobradas por cambios de fecha y hora en los tiquetes de rutas nacionales.	Artículo 1o. <i>Objeto</i> . El objeto de la presente ley es garantizar los derechos a la modificación de fecha, retracto, corrección de los datos personales y publicidad e información mínima de los usuarios de servicios nacionales de transporte aéreo de pasajeros.

<p>Artículo 2°. <i>Garantía de protección a los usuarios de transporte aéreo de pasajeros - Derecho de Postergación.</i> Los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional, podrán postergar la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado, debiendo comunicar previamente al proveedor del servicio de transporte con una anticipación no menor ocho (8) días calendario, contados a partir de la fecha del viaje para rutas nacionales. Los consumidores deberán pagar únicamente la diferencia tarifaria del servicio, en caso de existir. Lo dispuesto no aplicará cuando se trate de tarifas promocionales debidamente registradas ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Durante el proceso de compra del servicio de transporte aéreo, el transportador o la agencia de viajes, dependiendo de quién realice la venta, deberá informar al usuario sobre las condiciones del transporte respecto a reservas y cancelaciones, adquisición de tiquetes, tarifas y sus condiciones, limitaciones de equipaje, elementos que no se pueden transportar y en general los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el usuario para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Derecho a la modificación de fecha.</i> Los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional podrán modificar las fechas para la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado. Para ello, se aplicarán a los usuarios las siguientes reglas: si comunica previamente al proveedor del servicio de transporte sobre el cambio de la reserva con una anticipación no menor a ocho (8) días calendario, contados a partir de la fecha del viaje, la aerolínea aceptará la solicitud del usuario sin que proceda cobro administrativo alguno, a excepción de la diferencia tarifaria y si esta solicitud se hace en un plazo menor a los ocho (8) días deberá pagar los costos administrativos que determine la Empresa de Transporte Aéreo de Pasajeros los cuales no podrán exceder los uno punto tres (1.3) salarios mínimos legales diarios vigentes para el servicio nacional y la diferencia tarifaria del servicio. Lo dispuesto en el presente inciso no aplicará cuando se trate de tarifas promocionales debidamente registradas ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y dadas a conocer al usuario.</p>
<p style="text-align: center;">Texto definitivo Plenaria Cámara (11 de agosto de 2015) <i>por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p style="text-align: center;">Texto definitivo Plenaria Senado (16 de junio de 2016) <i>por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>

Parágrafo 1°. *Derecho de Retracto para los Tiquetes Aéreos*. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros que se perfeccionen a través de los mecanismos de venta a que se refiere el Decreto 1499 de 2014, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del tiquete.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas corrientes siguientes a la operación de compra.

El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.

La retención que se hace al usuario se efectuará a favor del transportador. Dicho valor no podrá ser superior al diez por ciento (10%) del valor recibido por concepto de tarifa, excluyendo tasas, impuestos y tarifa administrativa. En ningún caso, dicho monto podrá exceder los sesenta mil pesos (COP 60.000)

Las sumas establecidas en el presente artículo, serán reajustadas el primero de febrero de cada año de acuerdo con el aumento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior.

Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

Parágrafo 2°. *Vigencia de los Tiquetes de Transporte Aéreo Nacional*. En adelante, los Tiquetes de Transporte Aéreo Nacional de Pasajeros, que no se usen en la fecha pactada, tendrán una vigencia de un (1) año para ser usados por parte del usuario a partir de la fecha de adquisición del tiquete. La Empresa de Transporte Aéreo de Pasajeros podrá determinar unos costos administrativos. Los costos Administrativos no podrán incrementarse en una suma anual mayor al aumento del índice de Precios al Consumidor (IPC), para el año siguiente.

Parágrafo. Vigencia de los tiquetes de transporte aéreo nacional. Los tiquetes de transporte aéreo nacional de pasajeros que no se usen en la fecha pactada, tendrán una vigencia mínima de un (1) año, sin perjuicio de que el transportador la prorrogue, bajo las condiciones provistas en el presente artículo.

<p>Artículo 3°. <i>Garantía de protección a los usuarios de transporte aéreo de pasajeros - Derecho de Datos Personales.</i> Los usuarios del servicio de transporte aéreo nación (sic) al de pasajeros, podrán corregir la información personal suministrada al momento de la adquisición del tickete, sin que exista penalidad alguna, cuando esta información se refiera exclusivamente a los datos personales del usuario y no cambie las condiciones pactadas de prestación del servicio, debiendo comunicar previamente al proveedor del servicio de transporte con una anticipación no menor a cuarenta y ocho (48) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Derecho de retracto.</i> En todos los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, medios no convencionales se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquiriente del tickete. El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas. El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de los tres días calendarios siguientes a la operación de compra; y este solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales. Las aerolíneas o las agencias de viaje deberán devolverle en dinero al usuario todas las sumas pagadas sin que proceda a hacer descuentos o retenciones por concepto alguno. La aerolínea que vendió el tickete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de cinco (5) días calendario a partir de la comunicación del retracto. En el caso del agente de viajes que vendió el tickete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto. Si el pasajero ejerce su derecho de retracto dando aviso a la agencia de viaje que realizó la venta del tickete como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero al pasajero una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero del pasajero se haga efectivo.</p>
<p>Artículo 4o. Competencia. Lo regulado en esta Ley será competencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los términos implementados por el parágrafo 2° del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012.</p>	<p>Artículo 4o. Derecho a la corrección de datos personales. Los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán corregir la información personal suministrada al momento de la adquisición del tickete, sin que exista penalidad alguna, siempre y cuando no cambien las condiciones pactadas de prestación del servicio, ni el beneficiario original de servicio.</p>
<p>Artículo 5°. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>	<p>Artículo 5°. Información mínima y publicidad. El transportador y/o la agencia de viajes, dependiendo de quien realice la venta, deberá suministrar a los usuarios información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea</p>

Texto definitivo Plenaria Cámara

(11 de agosto de 2015)

por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Texto definitivo Plenaria Senado

(16 de junio de 2016)

por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

sobre las condiciones del transporte respecto a reservas y cancelaciones, adquisición de tiquetes, tarifas y sus condiciones, limitaciones de equipaje, elementos que no se pueden transportar y en general los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el usuario para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011 en materia de información y publicidad.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, o quien haga sus veces, dará amplia publicidad, de forma permanente, en medios masivos de comunicación, así como en los diferentes puntos de atención a los usuarios de los mecanismos de protección establecidos en esta ley. Lo anterior sin perjuicio de la competencia materia de publicidad de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 6o. Competencia. Lo regulado en esta ley, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 5° de la presente ley, será competencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los términos implementados por el parágrafo 2° del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012.

Parágrafo. (Eliminado).

Artículo 7°. Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación entre estas normas y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, prevalece la más favorable al usuario. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

Artículo 8°. Sanciones. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, conforme al artículo 55 de la Ley 105 de 1993, establecerá las sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias

Nótese entonces que el citado “artículo 6°. *Información periódica*» no fue aprobado por la Plenaria del Senado y que la Comisión Accidental de Conciliación desbordó su competencia constitucional, pues incorporó un artículo que no fue debatido ni aprobado por la Plenaria de una de las dos Cámaras.

2.2. En efecto, el artículo 161 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, dispone que “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”⁹ -se destaca-,

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido clara en sostener que la razón de ser de las comisiones de conciliación es la existencia de discrepancias entre los textos aprobados en segundo debate por las dos Cámaras, de suerte que aquellas no pueden introducir artículos nuevos o, lo que es lo mismo, que no hayan sido debatidos y aprobados en el trámite legislativo previo¹⁰.

En la Sentencia C-490 de 2011, esa Corporación explicó:

“En los términos del artículo 161 C. P., las comisiones de conciliación tienen lugar cuando existen discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias de cada Cámara, caso en el que es necesario contar con un articulado unificado que solvete esas diferencias. La naturaleza de la discrepancia, en criterio de la jurisprudencia constitucional, es la que fija el marco de referencia al informe de conciliación. Así, se ha señalado que estas comisiones tienen vedado incorporar asuntos nuevos, esto es, que no hayan sido tratados por las plenarias. Aunque las comisiones de conciliación pueden, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatible con los principios de consecutividad e identidad flexible”.

Para la jurisprudencia constitucional, el principio de consecutividad implica que cada uno de los artículos propuestos debe ser objeto de los debates previstos en la Constitución, como requisito ineludible para que adquiera el carácter de ley de la República. En este sentido, tanto las comisiones como las plenarias de ambas Cámaras tienen el deber de estudiar y debatir todos los artículos que hayan sido puestos a su consideración¹¹.

En cuanto a las proposiciones que se planteen en el curso del debate, la Corte ha sostenido que “deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”¹² -se destaca-

Respecto del principio de identidad flexible en el trámite de los proyectos de ley, la misma Corporación ha afirmado que dicho principio exige que “entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad

⁹ Cfr. artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992.

¹⁰ En la Sentencia C-1147 de 2003.

¹¹ Sentencia C-840 de 2008.

¹² Sentencia C-801 de 2003.

temática»¹³. En consecuencia, aunque la Constitución autoriza a los congresistas a introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto en el segundo debate (artículo 160 C.P.), estas deben estar estrechamente relacionadas con lo debatido y aprobado en las comisiones. En atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada en precedencia, no queda más que concluir que, de conformidad con la publicación de los textos definitivos aprobados por las plenarias de Cámara y Senado (*Gacetas del Congreso* números 636 de 2015 y 449 de 2016), el “artículo 6°. Información periódica», que integra el proyecto de ley remitido para sanción presidencial porque así lo decidió la Comisión Accidental de Conciliación, viola los artículos 157 y 161 de la Constitución, pues no fue discutido ni aprobado en dichas plenarias.

Sin más consideraciones,

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Transporte,

Jorge Eduardo Rojas Giraldo.

Bogotá, D. C., junio 29 de 2016

S.G.2-1244/2016

Doctor

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor Alfredo Rafael Deluque Zuleta y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 037 de 2014 Cámara, 074 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

Comisión Tercera Cámara de Representantes: diciembre 2 de 2014

Comisión Tercera Senado de la República: mayo 18 de 2016

Plenaria de la Cámara de Representantes: agosto 11 de 2015

Plenaria del Senado de la República: junio 16 de 2016

Plenaria Senado de la República Conciliación: junio 20 de 2016

¹³ Sentencia C-040 de 2010.

Plenaria Cámara de Representantes Conciliación: junio 20 de 2016

Se anexa hoja de ruta con toda la información del proyecto de ley referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las *Gacetas del Congreso* podrán ser consultadas en el link <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>, histórico *Gacetas del Congreso*, consultar por número de la *Gacetas del Congreso* (digitar la gaceta solicitada y el año-ver contenido).

Cordialmente,

La Subsecretaria General,

Yolanda Duque Naranjo.

LEY

por medio de la cual se establecen mecanismos de protección al usuario del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar los derechos a la modificación de fecha, retracto, corrección de los datos personales y publicidad e información mínima de los usuarios de servicios nacionales de transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 2°. *Derecho a la modificación de fecha.* Los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional podrán modificar las fechas para la realización de este servicio en las mismas condiciones pactadas y teniendo en cuenta lo pagado. Para ello, se aplicarán a los usuarios las siguientes reglas: si comunica previamente al proveedor del servicio de transporte sobre el cambio de la reserva con una anticipación no menor a ocho (8) días calendario, contados a partir de la fecha del viaje, la aerolínea aceptará la solicitud del usuario sin que proceda cobro administrativo alguno, a excepción de la diferencia tarifaria, y si esta solicitud se hace en un plazo menor a los ocho (8) días deberá pagar los costos administrativos que determine la empresa de transporte aéreo de pasajeros los cuales no podrán exceder los uno punto tres (1.3) salarios mínimos legales diarios vigentes para el servicio nacional y la diferencia tarifaria del servicio. Lo dispuesto en el presente inciso no aplicará cuando se trate de tarifas promocionales debidamente registradas ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y dadas a conocer al usuario.

Parágrafo. *Vigencia de los tiquetes de transporte aéreo nacional.* Los tiquetes de transporte aéreo nacional de pasajeros que no se usen en la fecha pactada, tendrán una vigencia mínima de un (1) año, sin perjuicio de que el transportador la prorrogue, bajo las condiciones previstas en el presente artículo.

Artículo 3°. *Derecho de retracto.* En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros que se perfeccionen a través de canales no convencionales, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquiriente del tiquete.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas. El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la operación de compra; y este solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual

o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.

Las aerolíneas o las agencias de viaje deberán devolverle en dinero al usuario todas las sumas pagadas sin que proceda a hacer descuentos o retenciones por concepto alguno.

La aerolínea que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de cinco (5) días calendario a partir de la comunicación del retracto. En el caso del agente de viajes que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

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

Artículo 4°. *Derecho a la corrección de datos personales.* Los usuarios del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán corregir la información personal suministrada al momento de la adquisición del tiquete, sin que exista penalidad alguna, siempre y cuando no cambien las condiciones pactadas de prestación del servicio, ni el beneficiario original del servicio.

Artículo 5°. *Información mínima y publicidad.* El transportador y/o la agencia de viajes, dependiendo de quien realice la venta, deberá suministrar a los usuarios información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre las condiciones del transporte respecto a reservas y cancelaciones, adquisición de tiquetes, tarifas y sus condiciones, limitaciones de equipaje, elementos que no se pueden transportar y en general los derechos, deberes, restricciones y requisitos que debe cumplir el usuario para que le presten un adecuado servicio de transporte aéreo, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1480 de 2011 en materia de información y publicidad.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, o quien haga sus veces, dará amplia publicidad, de forma permanente, en medios masivos de comunicación, así como en los diferentes puntos de atención a los usuarios de los mecanismos de protección establecidos en esta ley. Lo anterior sin perjuicio de la competencia materia de publicidad de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 6°. *Información periódica.* La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, cada seis meses, publicará en un medio escrito de circulación nacional el costo promedio del pasaje pagado por los usuarios en cada ruta y empresa de aviación en las rutas nacionales.

Artículo 7°. *Competencia.* Lo regulado en esta ley, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 5° de la presente ley, será competencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los términos implementados por el parágrafo 2° del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012.

Artículo 8°. *Normas más favorables.* En caso de conflicto o duda sobre la aplicación entre estas normas y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, prevalece la más favorable al usuario. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

Artículo 9°. *Sanciones.* La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, conforme al artículo 55 de la Ley 105 de 1993, establecerá las sanciones por el incumplimiento de estas disposiciones.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alfredo Rafael Deluque Zuleta.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes.

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

(C. F.).

Nota: Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 49.931 del lunes 11 de julio del 2016 de la Imprenta Nacional (www.imprenta.gov.co)