



Revista Digital de Derecho Administrativo  
ISSN: 2145-2946  
Universidad Externado de Colombia

Tapiero Cáceres, Adriana

El ámbito de aplicación del Estatuto del Consumidor y su carácter transversal  
ante los derechos de los usuarios de servicio de transporte de pasajeros

Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 27, 2022, pp. 295-359  
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.10>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503872656010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# El ámbito de aplicación del Estatuto del Consumidor y su carácter transversal ante los derechos de los usuarios de servicio de transporte de pasajeros

ADRIANA TAPIERO CÁCERES<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo estudia la aplicación transversal del Estatuto del Consumidor para cada modo de transporte en particular, resaltando la unificación normativa que aspiró lograr su expedición y poniendo de presente que no hay que crear un régimen especial para cada sector de la economía, toda vez que esta protección debe ser aplicada de manera conjunta para los usuarios del servicio de transporte en cada una de sus etapas. Luego de examinar dicha aplicación, se abordan las particularidades de cada relación de consumo, indicando quiénes la conforman y qué autoridades son competentes para proteger a la parte débil de la misma, tanto por vía judicial, como por vía administrativa. A través de este análisis se busca dar claridad sobre de

<sup>1</sup> Magíster en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Superintendente delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte de la Superintendencia de Transporte, Bogotá, Colombia. Correo-e: [adridelptapiero@hotmail.com](mailto:adridelptapiero@hotmail.com). Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5633-776X> Fecha de recepción: 25 de septiembre de 2021. Fecha de modificación: 5 de octubre de 2021. Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2021. Para citar el artículo: TAPIERO CÁCERES, ADRIANA, "El ámbito de aplicación del estatuto del consumidor y su carácter transversal ante los derechos de los usuarios de servicio de transporte de pasajeros", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 27, 2022, pp. 295-359. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.10>.

las diferentes alternativas que tienen los usuarios del sector transporte, con independencia del modo afectado.

**Palabras clave:** usuarios del sector transporte, Estatuto del Consumidor, contrato de transporte, modo de transporte, función de control y vigilancia, autoridad competente.

## The Scope of Application of the Consumer Statute and Its Cross-Sectional Nature Regarding the Rights of Users of Passenger Transportation Services

### ABSTRACT

This article studies the cross-sectional application of the Consumer Statute for each specific mode of transportation, highlighting the regulatory unification that its issuance was intended to achieve and the idea that it is not necessary to create a special regime for each sector of the economy, considering that this protection must be applied jointly to the users of the transportation service in each of its stages. After examining this application, the particularities of each consumer relationship are addressed, indicating who is involved and which authorities are competent to protect the weaker party in this relationship, both by judicial and administrative means. Through this analysis, this paper aims to provide clarity on the different alternatives available to users of the transportation sector, regardless of the mode in question.

**Keywords:** Transport Users, Consumer Statute, Contract of Transport, Mode of Transport, Control and Supervision, Competent Authority.

### INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos de los consumidores ha ido evolucionando durante el trasegar de los años, de acuerdo con el dinamismo que los diferentes sectores de la economía le impregnán a cada una de las transacciones realizadas. Esta protección ha surgido de la aplicación de aquellas experiencias y teorías que, como resultado del desequilibrio generado entre

la posición de las empresas, proveedores y consumidores<sup>2</sup>, han conllevado a los Estados a establecer políticas públicas y fijar parámetros a través de disposiciones normativas para proporcionar herramientas sólidas a los operadores jurídicos que se encargan actualmente de su aplicación y de velar por su cumplimiento<sup>3</sup>. Conviene señalar que el derecho de consumo tiene una particularidad y es que rompe con el esquema habitual que la sociedad imagina frente a la igualdad que deben tener las personas en las relaciones jurídicas adelantadas para adquirir un bien o un servicio, considerada esta la parte débil del contrato, cuya protección se vuelve esencial<sup>4</sup> desde el momento del ofrecimiento del producto hasta su consumo, uso o utilización<sup>5</sup>.

- 2 JOSÉ FÉLIX CHAMIE, "Principios, derechos y deberes en el derecho colombiano de protección al consumidor", *Revista de Derecho Privado*, n.º 24, 2013, p. 126; véase, además, DANIEL OSSA GÓMEZ, "Protección, garantía y eficacia de los derechos del consumidor en Colombia", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 40, n.º 112, 2010, p. 203.
- 3 Para una presentación de los deberes derivados del reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores, véase ANÍBAL ZÁRATE, "La protección constitucional de la rivalidad en el mercado como interés de las actuaciones administrativas en materia económica", en Jorge Iván Rincón Córdoba (Ed.), *Las transformaciones de la Administración pública y del derecho administrativo*, t. I, *Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 665 y ss. Es necesario indicar que dicho cumplimiento se puede llevar a cabo, ya sea ante las autoridades administrativas, las autoridades administrativas con facultades jurisdiccionales o los jueces de la República, dependiendo del interés que se pretenda tutelar. Tratándose del interés general, se acudiría entonces ante la primera autoridad mencionada y para asistir a las dos últimas el interés del usuario debe girar en torno a un caso específico, donde su objetivo gira en torno al reintegro de lo pagado o el resarcimiento de los perjuicios. No es apropiado indicar que el derecho de consumo es una nueva rama del derecho o pertenece en sentido estricto a alguna de ellas (privado o público), su aplicación es trasversal al ordenamiento jurídico, al derecho civil, comercial, económico, administrativo y constitucional, siendo este último, para Colombia, la fuente de su creación, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de dicho mandato, a través del cual se ordenó la regulación en relación con el control de la calidad de bienes y servicios que se ofrezcan en el mercado, y a su vez que se encuentren disponibles para la comunidad. Así las cosas, se puede afirmar que este derecho se engrana de manera exacta con cada una de las disciplinas del derecho antes mencionadas y no excluye la aplicación de estas, sino, por el contrario, cada una conserva su especialidad y hace que los mismos hechos puedan ser generadores de diferentes actuaciones.
- 4 Véanse, por ejemplo, GABRIEL STIGLITZ, "Derecho y políticas de defensa del consumidor en América Latina. La experiencia colombiana", en Carmen Ligia Valderrama Rojas (Dir.), *Perspectivas del derecho del consumo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 25-26; ANA JACIR DE LOVO, "Prólogo", en Carmen Ligia Valderrama Rojas (Dir.), *Perspectivas del derecho del consumo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 19.
- 5 "Por hallarnos en estados sentados sobre el sistema económico de mercado, el consumo envuelve buena parte de la satisfacción de necesidades e intereses próximos a la subsistencia y a la dignidad humana, en el sentido de que a través de los actos de consumo es

De ahí que esta protección deba ser aplicada de manera conjunta desde la etapa precontractual, en la cual se hace todo el ofrecimiento y se informan las características esenciales para adquirir el producto, hasta la poscontractual, en donde ya se ha ejecutado el servicio o materializado su consumo, toda vez que durante estas etapas la asimetría de la información<sup>6</sup> se convierte en un factor relevante para dejar claras las reglas a seguir durante la celebración del negocio jurídico, y así evitar la desigualdad entre el productor, proveedor y consumidor como la parte débil del contrato<sup>7</sup>.

Teniendo en cuenta que el derecho de consumo tiene un solo fin, y es lograr el equilibrio entre las partes que conforman el vínculo jurídico en el momento de celebrar una relación de consumo, se revela indispensable contar dentro del ordenamiento jurídico con un solo cuerpo normativo que de manera general señale las limitaciones a tener en cuenta por parte de los productores, proveedores y consumidores en el momento de ofrecer un producto y celebrar un contrato, indistintamente del sector económico bajo el cual se está llevando a cabo su materialización. En ese sentido, en la actualidad se cuenta con un Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, que se encarga de establecer esos parámetros mínimos para tener en cuenta en el momento de configurarse una relación de consumo. Adicionalmente, uno de los fines de su expedición estaba relacionado con la unificación normativa, debido a la diversidad de normas que para la fecha de su promulgación existían y dificultaba la operación de dos frentes: (1) el ejercicio de los derechos de los consumidores, quienes debían conocer todas las normas de cada sector para identificar el derecho que le habían vulnerado, y (2) la aplicación de las diferentes normas por parte de las autoridades.

que se concreta el acceso a los bienes y servicios con los que se satisfacen las necesidades básicas, así como a las condiciones materiales con las cuales se concretan las opciones de libertad individual, igualdad material y no discriminación que definen el ideal de existencia de las personas dentro de los Estados sujetos a una Constitución". ANÍBAL ZÁRATE, "Relatoria Grupo Mediación y Relaciones de Consumo", en *Global Mediación Rio*, Rio de Janeiro: Ministério Publico do Estado do Maranhão e Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade, 2014: Disponible en línea en: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3846\\_mediacao\\_e\\_relacoes\\_de\\_consumo\\_meditation\\_and\\_costumers- busines\\_conflicts\\_mp.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3846_mediacao_e_relacoes_de_consumo_meditation_and_costumers- busines_conflicts_mp.pdf) [consultado el 1.º de octubre de 2021].

- 6 Para David Guinard, "las asimetrías de la información se producen cuando hay mayor conocimiento en el productor/comercializador del producto que en el consumidor o comprador del mismo". DAVID GUINARD, "La 'regulación económica' como instrumento de intervención estatal en la economía", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 214.
- 7 CONSTANZA BLANCO BARÓN, "La información como instrumento de protección de los consumidores, los consumidores financieros y los inversionistas consumidores", *Opinión Jurídica*, vol. 11, n.º 21, Universidad de Medellín, 2012, p. 138.

Con la expedición de dicho estatuto, cada sector de la economía debe materializar su aplicación, siempre que no exista una norma especial o a pesar de su existencia concurran vacíos que puedan ser complementados con sus disposiciones, lo que da lugar a afirmar que el derecho de consumo es solo uno y no requiere de ser fraccionado dependiendo del sector donde se cree el vínculo obligacional. De esta manera, podemos indicar que su aplicación no será diferente cuando se trate de las relaciones de consumo que surjan de la celebración del contrato de transporte de pasajeros en sus diferentes modalidades, esto es intermunicipal de pasajeros, aéreo y acuático, puesto que al estudiar sus disposiciones, se puede observar que trae consigo los pilares básicos a tener en cuenta en el momento de celebración del negocio jurídico. Por ello, no se muestra necesario expedir o contar con un estatuto de protección al usuario del sector transporte, toda vez que el operador jurídico puede acudir a los estándares de protección definidos por dicho estatuto, respetando la especialidad, en materia de regulación, que puede presentarse en algunas modalidades<sup>8</sup>.

El presente trabajo de investigación pretende precisamente llevar a cabo la identificación de las disímiles calidades que ostenta el Estatuto del Consumidor, según la modalidad de transporte que se esté analizando, y la aplicación que de manera principal o suplementaria se desarrolle en el momento de invocar ciertas normas que, a pesar de ser especiales, contienen vacíos que dejan por fuera derechos susceptibles de protección. Bajo este enfoque, resulta clave examinar cuáles son esos derechos que, al darse una relación de consumo para llevar a cabo un contrato de transporte en cualquiera de sus modos, son protegidos por el régimen especial, y cuáles se deben de analizar a la luz de lo contemplado en el Estatuto del Consumidor. Así, por ejemplo, en el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros, la norma a la que se acude para tramitar infracciones como suministro de información, publicidad engañosa, promociones y ofertas, protección contractual, comercio electrónico, calidad e idoneidad del servicio, es aquella contenida en la Ley 1480 de 2011, como fuente normativa principal, y en dado caso que se haga referencia a algún derecho relacionado con tema de equipajes, desistimiento, transporte de mascotas, transporte de mercancía se acude en principio

8 Esto, al poderse generar sinergias entre la aplicación de diferentes normas para velar por el cumplimiento de los derechos de los usuarios del sector transporte, toda vez que, en el evento que algunos derechos requieran ser aplicados de manera especial, debido al dinamismo del sector, se acudirá a lo dispuesto en el régimen particular y posteriormente se analizará si hay lugar o no de aplicar el carácter general de las normas de consumo contenidas en el Estatuto del Consumidor (véase artículo 2, Ley 1480 de 2011).

a las normas especiales, ya sea al Código de Comercio, Ley 105 de 1993<sup>[9]</sup>, Ley 336 de 1996<sup>[10]</sup>, Ley 1369 de 2009<sup>[11]</sup> y Decreto 1079 de 2015<sup>[12]</sup>. A su vez, cuando se hace referencia a aquellos derechos que se originan de la celebración de un contrato de transporte aéreo, podemos precisar que como fuente de aplicación normativa se acude al régimen especial contenido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en especial el RAC 3 y el 13, disposiciones que regula una gran cantidad de derechos, por ejemplo, en materia de información, cambios de itinerarios, desistimiento, corrección de datos personales, todo lo relacionado con la solicitud de reembolso, temas de transporte de equipaje, menores y mascotas, y aquello que involucre el derecho a ser compensado, entre otros<sup>[13]</sup>. Si se pasa al modo acuático, también es posible constatar esta dualidad. Es del caso precisar que derechos como a obtener una información completa, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable y comprensible, temas relacionados con promociones y ofertas, publicidad, calidad, derecho a reclamar, protección contractual y comercio electrónico, deben ser analizados teniendo como fundamento principal las disposiciones de la Ley 1480 de 2011. Ahora bien, se acude a la aplicación del régimen especial cuando se trata de responsabilidades por daños, derecho a ser indemnizado o compensado, como también a la devolución del dinero por interrupción del viaje o la responsabilidad que se origina por daños en el equipaje, pues en estos casos las normas del Código de Comercio serán la principal fuente normativa para tramitar cada caso.

Es así como se estudia en este artículo la aplicación transversal del Estatuto del Consumidor para cada modo de transporte en particular y se resalta la unificación normativa que se quería lograr con su expedición, sin tener que crear un régimen especial para cada sector de la economía. De igual

9 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.

10 Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.

11 Ley 1369 de 2009, por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.

12 Decreto 1079 de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49523, 26 de mayo de 2015, p. 1296: "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte"

13 No obstante lo anterior, es posible encontrar algunos derechos como el de protección contractual, retracto, reclamación, el de elegir libremente el servicio que quiera adquirir el usuario y aquel relacionado con la idoneidad del servicio, cuya protección está dada a la aplicación de las disposiciones de la Ley 1480 de 2011. Además, sin salirnos del modo aéreo, hay algunos derechos que a pesar de estar regulados en el régimen especial, implican una remisión, a manera de complemento, a otras disposiciones para que de manera integral la vulneración materializada pueda ser analizada por la autoridad y a su vez desarrollar una efectiva protección de los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo, tal es el caso de temas relacionados con las disposiciones de comercio electrónico, o en algunos eventos para publicidad, promociones y ofertas.

manera, luego de examinar la aplicación de dicha disposición para todos los modos de transporte, se abordan las particularidades de la relación de consumo, precisando quiénes la conforman y qué autoridades se encargan de su protección, tanto por vía judicial como por vía administrativa, con el fin de dar claridad frente a las diferentes alternativas que tienen los usuarios del sector transporte independientemente del modo afectado.

## 1. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR Y SU CARÁCTER TRANSVERSAL ANTE LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

### 1.1. EL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR: CARÁCTER GENERAL DE LA NORMA EN LA APLICACIÓN DE RELACIONES ECONÓMICAS

Con ocasión al desarrollo internacional que tuvo el derecho del consumo<sup>14</sup>, cada país se vio en la necesidad de promulgar normas que cubrieran las necesidades propias derivadas de la celebración de las relaciones de consumo. Así las cosas, en Colombia se expidió el denominado Estatuto de Protección al Consumidor, mediante el Decreto 3466 de 1982<sup>[15-16]</sup>, por el que se fijaron los pilares básicos para el desarrollo de la supervisión en materia de protección de usuarios, permitiendo que el Estado interviniere en la distribución de bienes y servicios. Tal vez el aspecto más relevante en la evolución del derecho del consumo en el país nace con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991, que incorporó dentro de las disposiciones que trae consigo el artículo 78<sup>[17]</sup>

14 Véase Política de Consumidores 10, Comunidad de Madrid, p. 3. Disponible en línea: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadername2=cadena&blobheadervalue1=filename%3DPolitica+de+Consumidores.pdf&blobheadervalue2=language%3Des%26site%3DMPDE&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352895925378&ssbinary=true>. Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Disponible en línea [https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1\\_es.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf).

15 Decreto 3466 de 1982, por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones.

16 Ley 73 de 1981, por la cual el Estado interviene en la distribución de bienes y servicios para la defensa del consumidor, y se conceden unas facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir normas en la materia.

17 Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 78: "La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la

tres puntos, que se destacan continuación: (1) *el derecho de los consumidores*, que hace parte del capítulo de los derechos colectivos y del ambiente; (2) *hacer explícita la intervención del Estado* en dos frentes: regular el control y calidad de los bienes y servicios, y regular la información que se debe suministrar en el momento de ofrecer el producto; y (3) *la responsabilidad solidaria* de todos aquellos que participan en la producción y comercialización de la cadena de consumo<sup>18</sup>.

Mediante pronunciamiento jurisprudencial, la Corte Constitucional, con el fin de defender la constitucionalidad de los artículos 11 y 29 del citado del Decreto 3466 de 1982, dejó claro el carácter poliédrico del derecho de consumo, toda vez que de su ejercicio se desprenden intereses y situaciones de (1) orden sustancial, (2) de orden procesal y (3) de orden participativo<sup>19</sup>.

información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos".

18 Estos tres aspectos se complementan con lo expresado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, donde reconoce el carácter tuitivo del derecho del consumo y la necesidad de proteger esta nueva categoría de ciudadanos-consumidores. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. 25000-23-24-000-2010-00609-01: "Dada su posición de inferioridad y necesidad de protección el artículo 78 Superior es explícito en señalar ámbitos que involucran a consumidores y usuarios en los cuales el Estado debe centrar su atención. Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del derecho del consumo y su preocupación por modular principios clásicos del derecho privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia".

19 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-1141 del 30 de agosto de 2000, Exp. D-2830: "Los derechos del consumidor, no se agotan en la legítima pretensión a obtener en el mercado, de los productores y distribuidores, bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, la cual hace parte del contenido esencial del derecho del consumidor. El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios; información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase etc.); de orden participativo (frente a la administración pública y a los órganos reguladores). La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus

Los cambios generados en el mercado interno para afrontar los retos de la globalización, lo que implica el desarrollo de nuevas ventajas competitivas y de disposiciones de protección al consumidor que se ajusten a las necesidades de la comunidad en general, llevaron a la necesidad de reforma. Y fue por ello que se trabajó, luego de 29 años de la expedición del Decreto 3466 de 1982 y 20 años después de haber sido expedida la nueva Constitución, en una disposición que tuviera consonancia con los parámetros impuestos día a día por la oferta y la demanda.

La renovación de las normas de protección al consumidor, que significó la adopción de la Ley 1480 de 2011, además de estar ajustadas a los mandatos de la Constitución Política de 1991, adaptó su contenido a las nuevas realidades de mercado que enfrentan los consumidores, brindó mayor seguridad jurídica por la unificación normativa<sup>20</sup>, aclaró conceptos tales como el de información y publicidad, incluyó nuevas definiciones, derechos y deberes de los consumidores, y trajo la protección contractual y herramientas de comercio electrónico, tales como: (1) el deber de informar datos sobre la

necesidades humanas. Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato. Es claro que la fuente contractual debe interpretarse de conformidad con los principios tuitivos del consumidor plasmados en la Constitución. Con el derecho del consumidor se presenta algo similar de lo que se observa con otros derechos constitucionales. La Constitución delimita un campo de protección, pero el contenido preciso del programa de defensa del interés tutelado, es el que se desarrolla y adiciona por la ley y por otras normas y fuentes de reglas jurídicamente válidas. En particular, trazado el marco constitucional, a la ley se confía el cometido dinámico de precisar el contenido específico del respectivo derecho, concretando en el tiempo histórico y en las circunstancias reales el nivel de su protección constitucional. El significado de un determinado derecho y su extensión, por consiguiente, no se establece sólo por la Constitución a priori y de una vez para siempre". Además, y desde un enfoque de las dimensiones del derecho del consumo, es posible consultar la sentencia C-178 de 2014. Sobre el particular, véase también JULIÁN TOLE MARTÍNEZ, "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. Un Estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación", *Revista Cuestiones Constitucionales*, n.º 17, 2006, p. 1-64.

- 20 Congreso de la República, Gaceta n.º 620 de 2010, Proyecto de Ley 089 de 2010, Cámara: "Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cobije todos los ámbitos del quehacer económico. Se ha considerado que no deben existir reglas distintas para cada ámbito o sector ya que ello, además de generar confusión entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, va en detrimento del consumidor quien debe enfrentarse a normatividades y entidades diferentes. Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de cada ámbito. En todo caso, estas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el estatuto 3466 de 1982".

persona que ofrece o comercializa los productos, las características de los bienes y servicios, las condiciones de las transacciones comerciales; (2) derecho al retracto; (3) reversión de pago; (4) amparo a los sujetos de protección constitucional como son los niños, niñas y adolescentes; y (5) condiciones para los portales de contacto y plataformas de comercio electrónico.

Dicho estatuto dejó sentado que sus normas serían aplicadas por los diferentes sectores de la economía, siempre y cuando no existiera una regulación especial, como es el caso de: (1) la Superintendencia Nacional de Salud, que cuenta con disposiciones propias, como son la Ley 100 de 1993<sup>[21]</sup> y la Ley Estatutaria 1751 de 2015<sup>[22]</sup>, entre otras; (2) la Superintendencia Financiera, con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 663 de 1993<sup>[23]</sup>, la Ley 1328 de 2009<sup>[24]</sup> y el Decreto 2555 de 2010<sup>[25]</sup>; y (3) la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y las leyes 142<sup>[26]</sup> y 143<sup>[27]</sup> de 1994 y 689 de 2001<sup>[28]</sup>. Es decir que estos sectores, entre otros, deben acudir primero a sus normas especiales y de ser el caso remitirse al carácter suplementario que contiene la Ley 1480 de 2011.

En esa medida, la Ley 1480 de 2011 tiene dos momentos para determinar si su aplicación es *principal (general)* o *suplementaria (residual)*. La primera se identifica por ausencia de disposición especial y la segunda cuando, a pesar de que existe una norma especial, no se tiene una directamente aplicable al caso concreto y se debe acudir al Estatuto del Consumidor<sup>29</sup>. Frente a esto, la doctrina colombiana ha precisado:

- 21 Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- 22 Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.
- 23 Decreto 663 de 1993, por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.
- 24 Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
- 25 Decreto 2555 de 2010, por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.
- 26 Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- 27 Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.
- 28 Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
- 29 El carácter dual del estatuto fue fijado por el propio legislador en el momento de su expedición y no corresponde a una mera interpretación del operador jurídico. La dualidad para determinar la aplicación de las normas allí contenidas está expuesta por su artículo 2 cuando establece: "Artículo 2.º. Objeto. Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores

Se tiene entonces que, frente a los distintos sectores económicos productores de bienes y servicios, el Estatuto del Consumidor es ley general cuando no existe regulación especial, y también aun cuando esto ocurra, en materia de la acción de protección al consumidor, por violación de los derechos legales y contractuales de todos los consumidores, para hacer efectivas garantías por información o publicidad engañosa. [...] En lo demás, la Ley 1480 de 2011 es norma suplementaria, que solo opera a falta de norma principal, que suple o complementa [...]. Opera como norma principal en los sectores, bienes y servicios donde no hay regulación especial, con carácter suplementario cuando esta existe, aunque dicha pauta tenga excepciones diversas que dan lugar a la aplicación prevalente del Estatuto<sup>30</sup>.

De igual manera, la Corte Constitucional se pronunció frente a este tópico, e indicó:

La Ley 1480 de 2011 tiene un contenido temático inequívoco: la adopción de un régimen de protección al consumidor. Ello resulta claro (i) del título de la ley en el que se anuncia que "Se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones"; (ii) de los principios generales definidos en el artículo 1.º, en los que se destaca como objetivo de ley, la protección, promoción y garantía de la efectividad y libre ejercicio de los derechos de los consumidores; (iii) del objeto de la ley, precisado en el artículo 2.º, conforme al cual sus normas regulan los derechos y obligaciones que surgen entre proveedores, productores y consumidores, de modo tal que las normas contenidas en la ley son aplicables a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía, salvo la existencia de un régimen especial<sup>31</sup>.

Encauzando lo anterior al sector transporte y trayendo a manera de ejemplo la aplicación de la Ley 1480 de 2011 en los diferentes modos de transporte, se puede precisar que el carácter principal o suplementario depende de la infracción que se esté analizando, es decir, si se trata de una conducta en

y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente. Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley. Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados".

- 30 MAGDALENA CORREA HENAO, "El Estatuto del Consumidor. Aspectos generales sobre la naturaleza, ámbitos de aplicación y carácter de sus normas", en Carmen Ligia Valderrama Rojas (Dir.), *Perspectivas del derecho del consumo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 110-111.
- 31 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-896 del 31 de octubre de 2012, Exp. D-9079.

la que se cuestionen temas como el suministro de información, la publicidad engañoso, las promociones y ofertas, la protección contractual, el comercio electrónico o la calidad e idoneidad del servicio, podemos afirmar que el carácter del estatuto será principal, y si se trata de todo aquello relacionado con equipajes, desistimiento, transporte de mascotas o transporte de mercancía, se acudirá primero a las normas especiales, ya sea al Código de Comercio, la Ley 105 de 1993<sup>[32]</sup>, la Ley 336 de 1996<sup>[33]</sup>, la Ley 1369 de 2009<sup>[34]</sup> y el Decreto 1079 de 2015<sup>[35]</sup>. Lo anterior, cuando se trata de un contrato transporte terrestre de pasajeros, que incluye el transporte terrestre automotor y el ferroviario.

En cuanto a la aplicación del Estatuto del Consumidor en materia de transporte de pasajeros por carretera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresó que:

La protección de los consumidores se regula también a través de distintas normas. Así, en primer lugar, se cuenta con una normativa de aplicación general, esto es, la Ley 1480 de 2011. Adicionalmente, existen una serie de leyes especiales dirigidas a normar las relaciones de consumo en sectores específicos de la economía [...]. De no existir norma especial aplicable que regule las relaciones de consumo y la responsabilidad de productores y proveedores en un determinado sector de la economía, serán aplicables las disposiciones del Estatuto del Consumidor<sup>[36]</sup>.

Ahora bien, cuando el deber incumplido gira en torno a las relaciones jurídicas económicas que surgen al celebrar un contrato de transporte aéreo de pasajeros, se debe tener en cuenta que para conductas como reembolsos, demoras, cancelaciones, desistimiento, expedición del tiquete, corrección de datos

- 32 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.
- 33 Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.
- 34 Ley 1369 de 2009, por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones.
- 35 Decreto 1079 de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49523, 26 de mayo de 2015, p. 1296: "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte".
- 36 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de mayo de 2020, Rad. 11001030600020200005-00. En un mismo sentido, "se tiene, entonces, que las disposiciones del Estatuto del Consumidor se aplican, de manera general, a las relaciones de consumo y a todo lo relacionado con la responsabilidad tanto de los productores como los proveedores frente a los bienes que suministran o los servicios que prestan al consumidor o usuario; sin embargo, dicha normativa señala, a su vez, que dichas disposiciones se aplicarán 'suplementariamente' cuando existan normas especiales para otro sector de la economía". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 28 de noviembre de 2019, Rad.11001-03-24-000-2017-00239-00.

personales, información sobre el embarque, compensaciones, transporte de menores, transporte de mascotas, equipaje, promociones y ofertas, o información, entre otros, se acudirá a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC3), Resolución 1582 de 2012<sup>[37]</sup>, lo que significa que la aplicación del estatuto será residual, y en dado caso que se trate de la libre elección, comercio electrónico, retracto<sup>[38]</sup> o protección contractual, su aplicación será principal.

A su vez, cuando el contrato de transporte sea acuático y la conducta analizada haga referencia a la libre elección, la responsabilidad por daños, el contenido del tiquete, la indemnización por cancelación, los derechos por la demora en el zarpe, la devolución del precio o el equipaje, entre otras, se acudirá a normas especiales, como el Código de Comercio, la Ley 1242 de 2008<sup>[39]</sup>, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y el Decreto 1079 de 2015, lo que desplaza la aplicación general del estatuto, situación que no ocurre cuando se trata de calidad en la prestación del servicio, las promociones y ofertas, la publicidad engañosa, la protección contractual, el comercio electrónico y la información, donde retoma su aplicación como fuente principal.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el mandato constitucional que contempla el artículo 78 se ha cumplido y que el legislador ha fortalecido el ordenamiento jurídico para desarrollar cada uno de los aspectos que contempla el citado artículo, puesto que la regulación existente en materia de protección al consumidor atiende a los cambios económicos y al dinamismo del mercado, resguarda y equipara las relaciones asimétricas entre consumidores y proveedores, y el operador jurídico cuenta con más herramientas para nivelar la información que se deriva de una relación de consumo, apoyado en las disposiciones del Estatuto del Consumidor, que al tener un carácter poliedrico permite que confluyan diferentes intereses y pretensiones que abarcan todos los aspectos que pueden surgir del ejercicio propio del derecho de consumo.

## 1.2. LA APLICACIÓN DEL ESTATUTO A LAS RELACIONES DE CONSUMO DERIVADAS DE LAS DIFERENTES MODALIDADES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

Iniciaremos el desarrollo de este aparte con el estudio relacionado con la aplicación del Estatuto en cada uno de los modos de transporte de pasajeros,

37 Resolución 1582 de 2012, *Diario Oficial* n.º 48.389, 31 de marzo de 2012: "Por la cual se regula la información del usuario del sector aeronáutico y se dictan otras disposiciones".

38 Derecho que estaba siendo regulado por los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y que fue suspendido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 28 de noviembre de 2019, Rad. 11001-03-24-000-2017-00239-00.

39 Ley 1242 de 2008, por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones.

excluyendo el transporte de mercancías o de cosas, con el fin de determinar si la aplicación de la Ley 1480 de 2011 en cada uno de ellos se realiza como régimen especial, suplementario o complementario. Primero se abordará el servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros, luego se desarrollará lo correspondiente al modo aéreo, para terminar con el modo de transporte acuático, y de ese manera se avocar conocimiento de los tres modos de transporte.

### 1.2.1. Del servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros y la necesidad de la protección de los derechos de sus usuarios

Teniendo en cuenta la gran relevancia económica que tiene la actividad del transporte, es importante acudir a los fundamentos normativos que han servido de base para darle carácter de servicio público esencial. Encontramos así lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia<sup>40</sup>, que hace referencia a la posibilidad que tiene toda persona para circular libremente por el territorio nacional<sup>41</sup>. Asimismo, con la expedición de la Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte, que además de unificar los criterios para regular el transporte en todos sus modos, precisó como actividad primordial la seguridad de los usuarios del sector, le dio carácter de esencial al servicio público de transporte, citó la prevalencia del interés general sobre el particular, hizo una distinción entre el servicio público esencial y el servicio privado, y definió que este servicio sería prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, constituidas legalmente y con la correspondiente habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que para el caso en concreto es el Ministerio de Transporte<sup>42</sup>.

40 Constitución Política de Colombia, artículo 24: "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".

41 Este derecho que fue desarrollado por el legislador, en primer lugar, con la expedición de la Ley 105 de 1993 (artículo 3, numeral 2), la cual le dio título al servicio de transporte como público e incluyó los pilares básicos para la prestación del servicio de transporte, señalando la importancia de la intervención del Estado (artículo 2, literal b), en relación con la "planificación, control, regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas" protegiendo la libre circulación que puede ejercer toda persona en el territorio nacional, dándole prioridad a su seguridad en el momento de hacer uso del servicio (artículo 2, literal e) y, en segundo lugar, calificando al transporte público 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 libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica" (artículo 3).

42 En efecto, es posible identificar los siguientes ejes centrales en relación con el servicio público esencial del transporte: (1) el servicio público, al tener un carácter esencial

Hecha la anterior precisión, la empresa de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera, una vez goce de la habilitación de los requisitos técnicos, pone en ejecución su actividad transportadora, la cual se materializa con la celebración de un contrato de transporte que por su naturaleza es un contrato de adhesión o un contrato unilateral, puesto que todas las condiciones son impuestas por una de las partes contratantes, esto es, generalmente por el prestador del servicio de transporte. Condiciones que, por la necesidad de tomar el servicio para ser transportado, son aceptadas por el pasajero, quien adquiere la calidad usuario, haciéndose parte vinculante de la relación de consumo, y pone en movimiento el cuerpo normativo que integra temas de protección a usuarios, con el fin de que el operador jurídico ejecute las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus derechos. La calidad de usuario objeto de protección por normas del consumidor, no solo la ostenta quien adquiere el tiquete, sino todo aquel que adelante las gestiones necesarias para obtenerlo. Así las cosas, resulta importante resaltar que, en el momento de celebrar un contrato de transporte para el desplazamiento por vía terrestre, los términos, las condiciones, y todo lo que traiga consigo su celebración, constituyen factores esenciales que deben ser dados a conocer por el oferente o el proveedor del servicio de manera clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible e idónea antes, durante y después de su ejecución. Lo anterior, por cuanto en el momento de celebrar dicho contrato nace una relación asimétrica entre el usuario y

(Corte Constitucional, sentencia C-408 del 4 de mayo de 2004, Exp. D-5010), debe ser inspeccionado, vigilado y controlado por los diferentes entes gubernamentales, por cuanto, como lo ha denominado la Corte Constitucional (sentencia T-987 de 2012, Exp. T 3.585.879), este es el vehículo para llevar a cabo la satisfacción de distintas garantías constitucionales, es el medio para lograr los fines esenciales del Estado y, además, permite avanzar "rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas" (Corte Constitucional, sentencia T-604 de 1992, Exp. T-4616); (2) recalcó la importancia de la protección a los usuarios, lo que trajo consigo el desarrollo de una serie de acciones por parte del Estado para alcanzar la efectiva supervisión sobre cumplimiento de sus derechos y deberes, y así lograr que la garantía constitucional contemplada en el artículo 78 de la Constitución Política fuera realmente ejecutada; (3) determinó que las empresas de transporte que quisieran prestar este servicio, debían cumplir con las condiciones de habilitación que se exigen para cada modalidad, por ello, si el fin es prestar el servicio de transporte intermunicipal de pasajeros, modo objeto de análisis, las empresas de transporte deben contar con la autorización de la autoridad competente para poder desarrollar la actividad transportadora, toda vez que esta, al representar un riesgo (Corte Constitucional, sentencia T-987 del 23 de noviembre de 2012, Exp. T-3.585.879) para las personas (pasajeros) que hacen uso del servicio, clama la verificación constante por parte del Estado en relación con el cumplimiento de todas las condiciones técnico habilitantes y las que se deriven de su prestación, para una efectiva supervisión.

la empresa de transporte, y es por ello que para intervenir dicha asimetría en la información deben existir normas claras sobre cómo y cuándo se debe realizar ese equilibrio frente a: (1) las condiciones informadas y las realmente entregadas, (2) la calidad e idoneidad del servicio prestado, (3) la veracidad de la información contenida en la publicidad, y (4) la protección contractual. En ese entendido, las disposiciones que permiten realizar el equilibrio entre los aspectos mencionados anteriormente están contenidas en el Código de Comercio, en la Ley 105 de 1993, en el Estatuto Nacional del Transporte, en la Ley 1480 de 2011 y en algunos pronunciamientos jurisprudenciales a los que se acude como fuente de derecho<sup>43</sup>.

Conviene precisar cuáles son esos derechos protegidos y bajo qué norma se realiza su protección. Empezando por la etapa precontractual, tenemos el artículo 3.º de la Ley 105 de 1993<sup>[44]</sup>, con el derecho a elegir libremente el medio transporte y obtener información sobre el medio y modo escogido, en cuanto al primero su aplicación se refuerza con el numeral 1.7<sup>[45]</sup> del artículo 3.º de la Ley 1480 de 2011, actuando como norma residual y en relación con el segundo, se complementa con el artículo 23<sup>[46]</sup> del Estatuto del Consumidor, como también en todo aquello que hace relación a promociones, ofertas y protección contra la publicidad engañosa, y aquellas relacionadas con las

- 43 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-284 del 13 de mayo de 2015, Exp. D-10455 "La jurisprudencia comprende el conjunto de decisiones adoptadas por las autoridades a quienes les ha sido atribuido el ejercicio de la función judicial. A pesar de su calificación como criterio auxiliar, este Tribunal ha concluido 'que nuestro sistema normativo ha avanzado significativamente en este campo, al punto de superar las apreciaciones que consideraban de manera categórica a toda la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación, para reconocer ahora, la fuerza vinculante de ciertas decisiones judiciales'. Con fundamento en la interpretación conjunta de los artículos 1, 13, 83 y 230 de la Constitución, la Corte ha dicho que el precedente judicial tiene una posición especial en el sistema de fuentes, en atención a su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas. Por ello existe una obligación *prima facie* de seguirlo y, en el caso de que la autoridad judicial decida apartarse, debe ofrecer una justificación suficiente. Incluso la jurisprudencia ha reconocido que la acción de tutela procede contra providencias judiciales cuando éstas violan el precedente aplicable".
- 44 Ley 105 de 1993, artículo 3: "1. Del acceso al transporte: El cual implica: a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad".
- 45 Ley 1480 de 2011, artículo 3. "1.7. Derecho de elección: Elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores".
- 46 *Ibid.*, artículo 23: "Información mínima y responsabilidad. Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano".

operaciones mercantiles<sup>47</sup> concertadas mediante el intercambio de mensaje de datos telemáticamente cursado entre consumidores y proveedores.

Tomando el plano de la etapa contractual, se puede observar que la Ley 1480 de 2011 trae disposiciones que protegen el derecho a la igualdad, a ser informado, a recibir un transporte con la calidad debida, a la protección contractual y a la posibilidad de retractarse. A su vez, dentro de esta misma etapa se tienen normas contenidas en el Código de Comercio, al cual se acuden cuando los usuarios presenten inconformidades con, el derecho a desistir<sup>48</sup> o a transportar su equipaje<sup>49</sup>. Y cuando la vulneración gire en torno al transporte de mascotas o de niños de brazos, se acude a lo dispuesto en el Decreto 1079 de 2015<sup>[50]</sup> y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional emitidos en las sentencias C-439 de 2011<sup>[51]</sup> y 043 de 2020<sup>[52]</sup>, relacionadas

47 *Ibid.* "Artículo corregido por el artículo 4 del Decreto 2184 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: 'Sin perjuicio de lo establecido en el literal b) del artículo 2.º de la Ley 527 de 1999, se entenderá por comercio electrónico la realización de actos, negocios u operaciones mercantiles concertados a través del intercambio de mensajes de datos telemáticamente cursados entre proveedores y los consumidores para la comercialización de productos y servicios'".

48 Código de Comercio, artículo 1002: "Desistimiento. El pasajero podrá desistir del transporte contratado con derecho a la devolución total o parcial del pasaje, dando previo aviso al transportador, conforme se establezca en los reglamentos oficiales, el contrato o en su defecto, por la costumbre".

49 Código de Comercio, artículos 1013 y siguientes.

50 Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015, *Diario Oficial* n.º 49.523: "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte", artículos 2.2.7.4, 2.2.7.4.2, 2.2.7.8.1, 2.2.7.8.2 y 2.2.7.8.3.

51 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-439 del 25 de mayo de 2011, Exp. D-8314: "No obstante, la misma prohibición no se encuentra necesaria respecto de los animales 'domésticos', especialmente aquellos que tienen la condición de mascotas, no solo porque esta Corporación ha reconocido que su tenencia supone para el propietario el ejercicio de derechos fundamentales tales como la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad individual y familiar, sino porque, al acudir a las reflexiones efectuadas por la Corte Constitucional a propósito de la sentencia T-035 de 1997, en la medida en que el propietario del animal doméstico observe las reglas que en rigor imponen las normas vigentes, esto es, que las mascotas sean trasladadas utilizando instrumentos adecuados como traíllas, bozales y guacales o contenedores debidamente destinados a su movilización y, que su tenedor porte el 'carnet' en el que conste la regularidad y actualidad de las vacunas necesarias para evitar la transmisión de enfermedades como la zoonosis y la rabia, no se encuentra razón fundada para impedir, por razones de seguridad o salubridad, el libre acceso de 'mascotas' u otros animales domésticos en el transporte público de pasajeros".

52 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C- 048 del 12 de febrero de 2020, Exp.D-13348, a través de la cual declaró exequible los apartes "que como guías" " contenidos en el parágrafo 1.º del artículo 117 y en el numeral 2.º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a

con transporte mascotas, y T-087 de 2005<sup>[53]</sup>, relacionada con el transporte de menores de edad. Por último, en la etapa poscontractual, se tiene como fuente normativa en el momento de ejercer el derecho a reclamar lo señalado en la Ley 1480 de 2011, como norma general.

En este contexto, son muchos los derechos que surgen de una relación de consumo, no solo por las características propias de su celebración, sino porque al tratarse de un servicio público esencial es altamente demandado por los usuarios. Como representación de esto se tiene que desde el 1.º de enero de 2019 hasta 7 de junio de 2021 se movilizaron más de 204.047.333 pasajeros<sup>[54]</sup>, desde 49 terminales de transporte terrestre habilitadas en el país, según reporte obtenido directamente del portal de logística y transporte del Ministerio de Transporte. Adicionalmente, la Superintendencia de Transporte, entidad encargada de velar por la protección de los derechos de los usuarios del sector transporte, para este modo en particular ha recibido, por infracciones directamente relacionadas con el incumplimiento al contrato de transporte prestado por las empresas habilitadas para operar dicha modalidad, desde el 24 de diciembre de 2021 hasta el 11 de febrero de 2021, un total de 3.271 peticiones, quejas reclamos y derechos de petición (PQRD), tal como se observa en la tabla 1.

las personas en situación de discapacidad. Y no solo lo limito a personas en condición de discapacidad visual.

53 Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-087 del 3 de febrero de 2005, Exp. T 964874: "Los niños y las niñas representadas por el procurador delegado, tienen derecho a que se les proteja mediante acción de tutela, los mínimos de protección integral requeridos para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales, en este caso, en especial, la libertad de movimiento en el contexto urbano. Concretamente, considera la Corte que el mínimo de protección en este contexto consiste en permitir a los menores 'de brazos' ingresar sin pagar, teniendo en cuenta que su presencia, por decisión del legislador, no cuenta como un cupo que afecte la capacidad autorizada. Es importante para la Sala indicar que los derechos de los niños y las niñas solo fueron considerados y analizados en la presente sentencia en función del mínimo de protección en lo que a la libertad de movimiento en el contexto del servicio público urbano respecta, lo cual supone dos aclaraciones. Por una parte, cabe resaltar que se trata de un mínimo, no de un máximo. En ese sentido nada obsta para que el Estado avance en una política de protección a los menores, incluso cuando éstos ya son adolescentes, otorgándoles más y mayores beneficios, sin que ello implique el transporte gratuito a cualquier hora. La segunda aclaración, es que la Sala no entrará en esta oportunidad a estudiar los mínimos de protección a que podría tener derecho un niño o una niña en caso de estar en riesgo otros derechos fundamentales, como su seguridad, su vida o su integridad, inclusive si es mayor de dos años o adolescente".

54 Obtenido de <http://plc.mintransporte.gov.co>.

TABLA 1. PQRD PRESENTADAS POR LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE

Principales motivos	Detalle del motivo	PQRD
Incumplimiento de itinerario (608 PQRD, 18,6 %)	Hora de salida	261
	Lugar de destino	167
	Paradas	145
	Hora de llegada	19
	Abordo fuera del terminal	16
Equipaje (426 PQRD, 13,0 %)	Perdida de equipaje	327
	Hurto del equipaje	39
	Cobro por exceso de equipaje	35
	Daño del equipaje	20
Reembolso (362 PQRD, 11,1 %)	Solicitudes de reembolso	349
	Retracto	13
Incremento de tarifas (339 PQRD, 10,4 %)	Denuncia incremento de tarifas	339
No prestación del servicio (255 PQRD, 7,8 %)	Cancelación o perdida de viaje	198
	No prestación del servicio	57
Incumplimiento en condiciones de comodidad e higiene (235 PQRD, 7,2 %)	Sobreventa de pasajes	55
	Asignación de sillas	54
	Sobrecupo	49
	Daño en silla/aire acondicionado	35
	Aseo del bus	25
	Inconvenientes con el baño del vehículo	15
	Vendedores ambulantes	2

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la respuesta a derecho de petición Rad. 20219200142121.

En este sentido, cabe precisar cómo más de 3.000 usuarios han hecho uso de su derecho a reclamar ante la autoridad competente, con el fin de poner en conocimiento circunstancias que afectan su transporte bajo las condiciones anunciadas. De ahí que sea posible indicar que de no dar aplicación a las normas del Estatuto del Consumidor, como fuente principal, los miles de usuarios que hacen uso de este servicio estarían sin protección por vía

administrativa, situación que en efecto no era tan alejada de la realidad, ya que antes del 24 de diciembre de 2018 no existía autoridad que los protegiera, razón que motivó la renovación de la Superintendencia de Transporte a través de su Decreto 2409 de 2018<sup>55</sup>, tema que se desarrollará en el tercer capítulo de este escrito.

Por consiguiente, no se requiere un estatuto especial para proteger los derechos de los usuarios del modo terrestre. Lo que se debe es hacer uso de las herramientas legales que el legislador a dispuesto para que el operador jurídico ejecute su función; esto es, dar aplicación como norma principal a la Ley 1480 de 2011, la cual, como se dejó expuesto anteriormente, aplica para todas las etapas del proceso contractual. Es por ello que las infracciones que surjan de la vulneración a la prestación del servicio de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera se adelantaran con normas propias del derecho de consumo, integradas de manera armónica con las demás disposiciones.

#### **1.2.2. El servicio de transporte aéreo y la necesidad de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011, a pesar de tener un régimen especial en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)**

En varios de los instrumentos internacionales asociados al desarrollo de la industria aeronáutica<sup>56</sup> podemos acotar aquellos que, dentro de sus

55 Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018, por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

56 Entre los hitos más relevantes para el desarrollo de la industria aeronáutica es posible encontrar: (1) el primer vuelo con tripulación humana de la historia llevado a cabo el 21 de noviembre de 1783, donde los hermanos Joseph-Michael y Jacques-Étienne Jacques Montgolfier volaron un globo aerostático en París (Catalunya Vanguardista, "Hermanos Montgolfier. Tal día como hoy... 4 de junio de 1783 los hermanos Montgolfier alzaban el globo aerostático". Disponible en línea: <https://www.catalunyavanguardista.com/hermanos-montgolfier/> [consultado el 4 de junio de 2018]), con tripulación humana (MICHAEL MILDE, *International Law and ICAO. Essential Air and Space Law*, 2.<sup>a</sup> ed., La Haya: Eleven International Publishing, 2012, p. 6); (2) la I Conferencia Internacional de Navegación Aérea, celebrada en 1910 en París, donde se fijaron las primeras directrices sobre la navegación aérea a nivel internacional y se determinaron particularidades netamente operacionales (Conférence Internationale de Navigation Aérienne, París, 8 mayo-28 junio de 1910, Procès-verbaux des séances et annexes); (3) la fabricación de los hidroaviones practicables en los años 1910 y 1911, por Henry Fabre y Glenn Hammond Curtiss; (4) los pronunciamientos internacionales que sirvieron como base para que los Estados implementaran su reglamentación interna y la internacional estuviera coordinada entre países, como fueron los convenios de París de 1919 (ÓSCAR FERNÁNDEZ BRITAL, *Derecho aeronáutico*, Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986, pp. 9-10, "Concluida la Primera Guerra, se firma

disposiciones, dejaron ver normas relacionadas con la protección al consumidor, sin tener como punto de referencia los vinculados con el concepto de seguridad<sup>57</sup> de *la aviación civil* (actos concebidos como de interferencia ilícita que atentan contra la seguridad de los pasajeros, la tripulación y el personal de asistencia en tierra, generados a bordo de una aeronave o en salas de abordaje) o *seguridad operacional*<sup>58</sup>.

En este punto es importante advertir que se cuenta con cuatro disposiciones legales internacionales, que además de estar relacionadas con el

el Convenio de París, primer texto general que llega a ser práctico universal y fuente de todas las leyes nacionales que se dictaron entre 1919 y 1944"), de Varsovia de 1929 (Convenio de Varsovia, 12 de octubre de 1929, aprobado por Colombia mediante Ley 95 de 1965), de Roma de 1933 (modificado el 7 de octubre de 1952, con vigencia para regir el 4 de febrero de 1958), de Bruselas de 1938 y de Chicago 1944 (Convenio de Chicago, 7 de diciembre de 1944, ratificado por Colombia mediante Ley 12 de 1947, momento de gran importancia no solo porque allí se crearon los parámetros a partir de los cuales los Estados partes tenían que empezar a diseñar su políticas internas, sino también por la reactivación de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), órgano creado en 1928, para integrar las líneas aéreas y actuar en su representación, esta ceso operaciones con la Segunda Guerra Mundial); terminando este escenario legislativo con la modificación del convenio de Varsovia en la Haya en 1955 y en Guadalajara en 1961 (Ley 95 de 1965, por la cual se aprueban los Convenios para la Unificación de algunas normas relativas al transporte aéreo internacional y Protocolo Adicional al artículo 2.º, "firmados en la ciudad de Varsovia el 12 de octubre de 1929, al 'Protocolo', que modifica el Convenio para la Unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, suscrito en La Haya el 28 de septiembre de 1955 y al Convenio Complementario del Convenio de Varsovia, para la unificación de ciertas normas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual, firmado en Guadalajara el 18 de septiembre de 1961, y por consiguiente, se autoriza al Gobierno nacional para que adhiera a las mencionadas convenciones y protocolos"); (5) la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago de 1944, artículos 44-66); órgano encargado de dar cumplimiento a lo establecido por el Convenio de Chicago, (6) la unificación de las reglas relativas al transporte aéreo internacional compiladas en el Convenio de Montreal de 1999 (la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios convocada por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional); y (7) una norma comunitaria contenida en la Decisión 619 de 2005 de la Comunidad Andina de Naciones (Decisión 619 de 15 de julio de 2005, "Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina").

57 Literal a de la sección "Protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita. Definiciones y abreviaturas del Reglamento Aeronáutico 160, Seguridad de la Aviación Civil".

58 Literal a de la sección 219.001 del capítulo "A. Generalidades de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia 219. Seguridad operacional. Estado en el que los riesgos asociados a las actividades de aviación relativas a la operación de las aeronaves, o que apoyan directamente dicha operación, se reducen y controlan a un nivel aceptable".

transporte de pasajeros a nivel internacional, se desprenden varios indicios en los que el derecho de consumo iba relacionándose con esta industria:

- El convenio de Varsovia, que sentó bases para el transporte de pasajeros aéreos internacionales; estableció obligaciones como la de expedir el billete del pasaje y determinó su contenido, lo que actualmente permite identificar el momento justo en que se celebra el contrato de transporte; precisó la entrega del talón de equipajes al usuario; dio los pilares básicos para hablar de la responsabilidad del transportista por retrasos; y fijo parámetros para indicar cuándo una cláusula podría ser nula, lo que en la realidad actual se conoce como cláusulas abusivas (protección contractual).
- El convenio de Guadalajara incluyó las reglas aplicables al transporte aéreo internacional realizado por personas que no sean parte del contrato de transporte, como el expedidor o transportista de hecho, quienes actualmente hacen parte de la relación de consumo que más adelante desarrollaremos.
- El convenio de Montreal unificó las normas del transporte aéreo internacional de pasajeros citadas anteriormente, con el fin de asegurar la protección de los intereses de los usuarios de este servicio.
- La Decisión 619 de la Comunidad Andina de Naciones reguló asuntos relacionados con la información, la denegación de embarque, los derechos en caso de cancelación del vuelo por causa imputable al transportista y las compensaciones (por retraso, interrupción del transporte, cancelaciones o sobreventa). También señaló el desistimiento y la asistencia a pasajeros en situación de discapacidad, normas directamente relacionadas con los derechos que pueden ejercer los usuarios en el momento de percibir cualquier infracción sobre los mismos.

A partir del desarrollo normativo internacional, los países, conforme a la directiva emanada del artículo 37 del convenio de Chicago<sup>59</sup>, se vieron en la necesidad de ir implementando sus reglamentos internos, en los que se incluyeran no solo temas operacionales para garantizar la seguridad de los usuarios sino todo aquello que se deriva de su prestación, tales como las garantías en el momento de ser quebrantados sus derechos, las instancias de reclamación y los motivos de vulneración. Esto, dando cumplimiento al carácter poliédrico que ostenta el derecho de consumo y demostrando una

59 Convenio de Chicago, artículo 37: "Cada Estado contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organizaciones relativos a las aeronaves, personal, rutas aéreas y servicios auxiliares en todas las materias en que la uniformidad facilite y mejore la navegación aérea".

vez más que por su vertiginosidad logró influenciar el transporte aéreo. Fue así como la reglamentación se ajustó a las novedades tecnológicas y a la realidad social de cada país, teniendo como base el dinamismo del sector aéreo y su crecimiento exponencial durante los últimos años. Esta es la razón por la que muchos países se vieron en una proliferación de regímenes de protección al consumidor sin que su contenido normativo estuviera coordinado con las normas de derecho aeronáutico.

De hecho, en Colombia existen diferentes cuerpos normativos, que en la actualidad se encuentran coordinados, partiendo de lo dispuesto por el Código de Comercio<sup>60</sup>, que establece la aplicación de las normas a los contratos de transporte aéreo internos y los parámetros generales para llevarlo a cabo, e incluyendo la autoridad encargada de dictar los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (en adelante RAC), siendo una competencia en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>61</sup>. Esto, de la mano con lo indicado en los artículos 47<sup>[62]</sup>, 48<sup>[63]</sup> y 55<sup>[64]</sup> de la Ley 105 de 1993, y en el artículo 68<sup>[65]</sup> de la Ley 336 de 1996, lo que está jurisprudencialmente respaldado por el Consejo de Estado<sup>66</sup> y la Corte

- 60 Decreto 410 del 16 de junio de 1971, *Diario Oficial*, n.º 33.339: "Por el cual se expide el Código de Comercio",
- 61 CÓDIGO DE COMERCIO, artículo 1782: "Definición de Autoridad Aeronáutica. Por 'autoridad aeronáutica' se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos".
- 62 Ley 105 de 1993, artículo 47: "Funciones Aeronáuticas. Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte".
- 63 *Ibid.*, artículo 48, párrafo segundo: "La autoridad Aeronáutica ejercerá funciones de reglamentación, control, supervisión y sanción sobre quienes presten los servicios aeroportuarios y en casos de violación a sus normas o reglamentos conservará siempre la posibilidad de intervenirlos, pudiendo asumir directamente la prestación del servicio".
- 64 *Ibid.*, artículo 55, párrafo: "El reglamento aeronáutico fijará los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo".
- 65 Ley 336 de 1996, 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 Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia".
- 66 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 28 de noviembre de 2019, Rad.11001-03-24-000-2017-00239-00: "En este orden de ideas, y con base en el citado recuento doctrinal y normativo, el Despacho advierte que, en nuestro país, las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad aeronáutica, en general, y del transporte aéreo en particular, se encuentran a cargo de la autoridad aeronáutica, es decir, de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, entidad a la que le corresponde la expedición, para dichos propósitos,

Constitucional<sup>67</sup> cuando señalaron que dicha entidad es un ente técnico y especializado que le corresponde fijar los criterios, de acuerdo con el principio de legalidad, para imponer las sanciones por incumplimiento a las normas de protección a usuarios.

Por consiguiente, dicho reglamento contiene el régimen especial que se aplica en las relaciones de consumo que surgen de la celebración de un contrato de transporte aéreo y un usuario. Allí se identifican los derechos y los deberes de estos, los cuales pueden ser agrupados en los siguientes ejes temáticos:

- *Aquellos relacionados con el procedimiento de reservas y tiquetes*, dentro de los cuales se encuentran el derecho a ser informado sobre los vuelos disponibles, el tiempo de antelación con el que debe acudir al aeropuerto, las clases de tarifas disponibles por las líneas aéreas, el valor total del tiquete, los aeropuertos de origen y destino, la capacidad de la aeronave, las condiciones del transporte frente a las reservas, las cancelaciones, las limitaciones de equipaje y las condiciones de retracto y desistimiento. También incluye información sobre el derecho a solicitar cambios, efectuar y ser respetada la reserva por cualquier canal efectivo disponible para tal fin, la protección de datos personales, la adquisición y vigencia del tiquete, las condiciones para transportar

de los Reglamentos Técnicos Aeronáuticos, los cuales tienen la categoría de fuentes normativas del derecho aeronáutico y, por ende, de normas de carácter especial en la materia".

67 Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-836 del 17 de agosto de 2005, Exp. D-5697: "Con todo, si bien resulta constitucionalmente admisible que la ley haya deferido a la autoridad administrativa la facultad para establecer los aspectos técnicos, ello no implica que tal atribución sea ilimitada. En efecto, la regulación que se haga sobre el tema en los reglamentos aeronáuticos debe consultar las exigencias constitucionales propias del derecho sancionador y respetar el debido proceso y el principio de legalidad. Así, se debe preservar la reserva de ley en la descripción de las conductas reprochables; el reglamento debe ser preexistente a la conducta y debe definir con absoluta claridad los criterios técnicos a imponer, sujetándose en todo caso a la ley. No son admisibles los criterios ambiguos o indeterminados y es imprescindible que se tengan en cuenta siempre los bienes jurídicos a proteger en el ámbito aeronáutico. En esta misma dirección, el reglamento deberá precisar el tipo de sanción —obviamente dentro de las señaladas en la ley— que corresponde a cada conducta reprochable. En consecuencia, los criterios deben ser claros y precisos para imponer cada una de las clases de sanciones en relación con el tipo de conducta determinada. Por manera que si la infracción atenta contra la seguridad aérea, por ejemplo, al punto que pueda comprometer la vida o la integridad de las personas, será necesario que la sanción sea más grave, pues el propio legislador determinó que en esos casos y cuando exista flagrancia habrá lugar a la adopción de medidas preventivas inmediatas para neutralizar la situación de peligro creada".

- menores de edad, a ser corregido su nombre, a obtener las promociones anunciadas y a que le cumplan con los beneficios de viajero frecuente.
- *Los correspondientes a la ejecución del contrato de transporte*, como expedición del pase de abordar y que sea informado sobre: el momento en que debe de embarcar la aeronave, si se trata de un usuario en conexión, los puntos de demora que puede llegar a presentar el vuelo, los cambios o desvíos, las condiciones especiales que se deben de cumplir como usuario en especial protección constitucional, a ser transportado y no ser discriminado, a recibir un trato digno, a obtener las compensaciones correspondientes por cancelaciones, demoras, sobreventa, a la interrupción del transporte y anticipo del vuelo, a solicitar el reembolso y a recibir un nuevo tiquete en caso de pérdida o destrucción total.
  - *Y los vinculados con el derecho a reclamar* ante la aerolínea o agente intermedio, la Superintendencia de Transporte, los jueces de la República o las entidades administrativas con funciones jurisdiccionales, tema que será abordado más adelante.

Asimismo, el literal a del numeral 1.º del artículo 3.º de la Ley 105 de 1993 expresa el derecho al libre acceso que tienen los usuarios y que está relacionado con la posibilidad de escoger el medio y modo a través del cual se quiera transportar, siempre en condiciones de calidad, comodidad y seguridad.

Por último, contamos con el Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, que tiene carácter residual, que juega un papel determinante en la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo, toda vez que al ser tutelados algunos derechos, no cuentan con disposición expresa en los RAC o, a pesar de tenerla, deben ser aplicadas las normas suplementarias de dicho estatuto. De ahí, recordemos, que para proteger derechos como la libre elección, el retracto, la idoneidad, la protección contractual (cláusulas abusivas) y la reversión de pago, se debe acudir como fuente principal a las disposiciones generales del citado estatuto, y como suplementarias, cuando se trate de dar claridad a algunas definiciones, temas relacionados con comercio electrónico, publicidad engañosa, los cuales se deben de mirar de manera armónica con la Resolución 1582 de 2012<sup>[68]</sup>, derecho a que la información contenida este en idioma castellano, ciertos eventos de promociones y ofertas, y cuando se requiera definir los agentes intervenientes en la relación de consumo.

De esta unidad normativa se desprenden grandes ventajas para los usuarios del servicio de transporte aéreo: *primero*, permite contar con un conjunto de disposiciones que no deja por fuera las necesidades que tecnológica y

68 Resolución 1582 de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.389 del 31 de marzo de 2012: "Por la cual se regula la información del usuario del sector aeronáutico y se dictan otras disposiciones".

socialmente reclama la industria aérea debido a su dinamismo y aumento significativo en la demanda de servicios durante los últimos años, tal y como se puede observar en la cifras que para el efecto trae la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>69</sup>. De estas se puede analizar que entre enero de 2019 hasta abril de 2021 se movilizaron a nivel nacional 49.442.706 pasajeros<sup>70</sup>, lo que trae consigo no solo la posibilidad de incrementar la oferta de servicios, sino también inconformidades del usuario frente a su prestación, debido a las cancelaciones, demoras, sobreventas, faltas de compensación, pérdida de equipaje, solicitudes de reembolso entre otros. *Segundo*, abarca de manera integral todos los derechos que surgen antes durante y después de la celebración de un contrato de transporte aéreo. *Tercero*, permite dar cumplimiento al principio de legalidad<sup>71</sup> y debido proceso<sup>72</sup>, por cuanto se tendría una norma residual que complementa la imputación jurídica a realizar en casos como comercio electrónico, publicidad engañosa, promociones y ofertas y derecho a que la información difundida este en idioma castellano. *Y cuarto*, evita la desprotección total de derechos como el retracto, la idoneidad, la protección contractual (cláusulas abusivas) y la reversión de pago.

Queda por indicar que actualmente la autoridad administrativa encargada de la protección de los usuarios, esto es la Superintendencia de Transporte, indicó que desde el 25 de mayo de 2019 hasta el 11 de febrero de 2021 recibió un total de 12.188 PQRD<sup>73</sup>, presentadas por los usuarios del servicio de transporte aéreo, siendo los motivos que más han generado inconformidades los relacionados en la tabla 2.

69 Obtenido de <http://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas/boletines-operacionales>.

70 En 2019 se tuvo un incremento en la movilización de pasajeros aéreos del 13 % para un total de 2.082.047.

71 Corte Constitucional, sentencia C-710 de 2001, Exp. D-3287: "El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas".

72 Constitución Política De Colombia, artículo 29: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

73 Respuesta Rad. 20219200742121 del 10 de marzo de 2021, contentivo del derecho de petición Rad. 20215340344712 del 3 de marzo de 2021 y presentado ante la Superintendencia de Transporte.

**TABLA 2. PQRD PRESENTADAS POR LOS USUARIOS  
DEL SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO**

Principales motivos transporte aéreo	Detalle/motivo	PQRD
Cambio de itinerario y compensaciones (4.541 PQRD, 37,3 %)	Coronavirus	2.321
	Demora de vuelo	787
	Cancelación de vuelo	727
	Cambio de itinerario	466
	Incapacidad médica o calamidad	200
	Interrupción de vuelo	25
	Cambio de hora/sala	15
Reembolso, retracto y desistimiento (4.117 PQRD, 33,8 %)	Coronavirus	2.525
	Tiquetes	1.104
	Incapacidad médica o calamidad	137
	Retracto	105
	Impuestos	83
	Desistimiento	72
	Millas	51
	Equipaje	28
	Sillas	12
Pérdida de vuelo (999 PQRD, 8,2 %)	Inconvenientes en sala	340
	Por solicitud de documentos	312
	Por hora de llegada al aeropuerto	191
	Cambio de hora	75
	Coronavirus	10
	Cancelación de vuelo	3
Equipaje (998 PQRD, 8,2 %)	Cobro de equipaje	295
	Pérdida de equipaje	208
	Daño de equipaje	196
	Demora de equipaje	172
	Saqueo de equipaje	119
	Coronavirus	8

Principales motivos transporte aéreo	Detalle/motivo	PQRD
Expedición del tiquete (515 PQRD, 5,68 %)	Inconvenientes con la reserva	349
	Tarifa	156
	Corrección del tiquete	126
	Cambio de operador	24
	Coronavirus	12
	Problemas con el equipaje	4

\*Fuente: Elaboración propia. Información obtenida de la respuesta al derecho de petición Rad. 20219200142121.

En este entendido, podemos observar que existen más de 12.000 usuarios que han presentado inconformidades contra el servicio ofrecido por las aerolíneas o por sus intermediarios<sup>74</sup>, y que de no existir una aplicación armónica entre los RAC y la Ley 1480 de 2011, ya sea como norma residual o suplementaria la inspección, vigilancia y control que ejercerían las autoridades competentes, no estaría acorde con las exigencias que se requieren para velar por la prestación adecuada y efectiva de uno de los modos de transporte más demandados por los usuarios. Se puede afirmar así que la aplicación armónica de las normas relacionadas con protección de usuarios brinda seguridad jurídica para las dos caras que conformar la prestación del servicio de transporte: por un lado, las aerolíneas y, por otro, los usuarios. Esto evita la dificultad en el ejercicio de los derechos, por cuanto hay disposiciones claras al respecto y permite que el operador jurídico tenga coherencia legal en el momento de investigar casos similares.

### 1.2.3. Las particularidades del sector acuático y la aplicación de sus normas especiales

Partiendo de lo que la doctrina entiende por transporte acuático, como el "Conjunto de normas que regula la navegación por agua y las actividades vinculadas a ella"<sup>75</sup>, se estudia en esta sección lo relacionado con el transporte de pasajeros, no con fines turísticos ni de carga, sino únicamente cuando este modo de transporte es utilizado por los ciudadanos como servicio de

74 *Ibid.*

75 FRANCISCO R. LOSADA, *Derecho del transporte terrestre, acuático, aéreo, espacial y multimodal*. Buenos Aires: Astreal, 2018. p. 311. Disponible en línea: <https://basesbiblioteca.uxexternado.edu.co:2446/panel.php?b=0090200>.

transporte público<sup>76</sup> de pasajeros, tanto para el transporte marítimo público<sup>77</sup> como para el transporte fluvial<sup>78</sup>.

Conviene destacar que al hablar de servicio de transporte público, las empresas deben contar con la debida habilitación<sup>79</sup> dada por el Ministerio de Transporte<sup>80</sup>, que es quien autoriza a la empresa de transporte fluvial para operar<sup>81</sup> y prestar el servicio a nivel nacional, de acuerdo con el convenio o contrato a desarrollar en diferentes trayectos y horarios de manera exclusiva.<sup>82</sup> Si se hace referencia de la prestación del servicio de transporte fluvial por empresas extranjeras, la autoridad encargada de otorgar la habilitación es la Dirección General Marítima (Dimar)<sup>83</sup>, la cual, al igual que esta última entidad, es la que habilita y expide el permiso de operación cuando se trata

76 Plan Maestro Fluvial de Colombia 2015: "Mientras que el transporte de pasajeros y mercancías suele estar relacionado con la conexión entre pueblos y regiones aisladas, para hacer posible mejorar las condiciones de vida en las áreas en las que se presta el servicio. Por tanto, el carácter de 'servicio público' se ha considerado como un criterio importante en la selección de vías fluviales que prestan servicio de transporte de pasajeros y mercancías".

77 Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015, artículo 2.2.3.1.2: "es aquel que se presta por una empresa de transporte marítimo de servicio público para movilizar pasajeros y/o carga, a cambio de una contraprestación económica". Diario Oficial, n.º 49.523 del 26 de mayo de 2015.

78 Ley 1242 del 5 de agosto de 2008, artículo 4: "Actividad que tiene por objeto la conducción de personas, animales o cosas mediante embarcaciones por vías fluviales".

79 Ley 336 de 1996, artículo 16: "De conformidad con lo establecido por el artículo 3, numeral 7, de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional".

80 Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, Artículo 2.2.3.2.3.1: "De la habilitación. La habilitación es la autorización expedida por la Subdirección de Transporte para la prestación del servicio público de transporte fluvial".

81 Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.3.2.6.8: "Requisitos para servicio público. Para obtener permiso de operación para prestar servicios de transporte fluvial público de pasajeros, carga o mixto, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos".

82 Ley 1242 de 2008, artículo 4.

83 Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.3.2.3.2: "De las Empresas de Servicio Público de Transporte Fluvial. Las empresas de transporte fluvial que presten el servicio de transporte público o privado, de pasajeros, carga o mixto, de turismo y de servicios especiales estarán sujetas a las normas legales y reglamentarias existentes sobre la materia, y a cumplir con los requisitos y las órdenes de carácter organizacional, financiero, técnico y de seguridad que fije el Ministerio de Transporte. Parágrafo. Las empresas fluviales extranjeras que pretendan prestar servicios de transporte entre puertos extranjeros y puertos colombianos localizados en los ríos limítrofes serán habilitadas por la Dirección

de la prestación del servicio público de transporte marítimo, que por llevar a cabo el desplazamiento de personas de manera conjunta o por separado, en un artefacto naval tripulado por vía marítima la jurisdicción está a su cargo<sup>84</sup>, según lo descrito en el Decreto 2324 de 1984<sup>[85]</sup>. Una vez constituida la empresa y habilitada para poder operar, puede prestar servicio de transporte público, ya sea por vía marítima (el que transita por los mares) o por vía fluvial (aquel que se lleva a cabo por los ríos). Luego que empiece la divulgación de su servicio con el fin de darlo a conocer, convergen dos derechos, el que nace de la ejecución del contrato de transporte y el relacionado con el derecho de consumo. Así las cosas, se tiene que tanto para el transporte marítimo como para el fluvial nace una relación de consumo, entre el prestador u oferente del servicio, y el pasajero o la persona que haya llevado a cabo la compra del tiquete, que adquiere la calidad de usuario, entendiéndose por este, según el decreto reglamentario del sector transporte, como aquel que hace uso del servicio público de transporte para movilizarse como pasajero de un lugar a otro<sup>86</sup>. Definición que debe ser complementada por lo descrito en el numeral 3.º del artículo 5.º de la Ley 1480 de 2011<sup>[87]</sup>.

La aplicación residual del artículo descrito anteriormente permite involucrar dentro de la relación de consumo, y ser susceptible de protección por las normas propias de esta rama, a aquella persona que no lleva a cabo el desplazamiento, sino aquel que adquirió el tiquete para un tercero. Esta inclusión es de vital importancia por cuanto se cubre al posible universo de usuarios que se ven afectados con la prestación del servicio de transporte o las actividades que de esta se deriven. En caso contrario, se puede afirmar

General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad con las Leyes 336 de 1996 y 1242 de 2008".

- 84 Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984, artículo 2: "Jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluvio-marinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas".
- 85 Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984, por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.
- 86 Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015, artículo 2.2.3.1.2, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, *Diario Oficial*, n.º 49.523.
- 87 Al respecto, esta norma señala que es: "Consumidor o usuario. Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario".

que un número considerable de usuarios quedarían fuera de la órbita de protección por las disposiciones contenidas en el Estatuto del Consumidor. En este sentido, es del caso precisar que este usuario adquiere ciertos derechos que deben ser protegidos por la autoridad competente, esto es, la Superintendencia de Transporte, quien por disposición expresa en materia de transporte marítimo<sup>88</sup> de pasajeros aplica las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011 para adelantar sus facultades de inspección, vigilancia y control, sin desconocer la regulación especial que trae el sector para el presente caso. Esto, al igual que para el transporte fluvial, se da aplicación a lo citado en dicha ley como norma residual, trayendo para casos específicos la norma especial, tal como lo veremos más adelante, en las diferentes etapas del contrato.

Por ende, en las relaciones de consumo que surjan por la celebración de un contrato de transporte acuático se debe acudir en principio a verificar si el deber que se infringe está regulado por una norma del sector o por las de carácter residual contenidas en el Estatuto del Consumidor. En otras palabras, para la etapa precontractual del contrato de transporte acuático, cuando se estén tutelando derechos relacionados con la libre elección el operador jurídico, debe acudir a las normas propias del sector, Ley 105 de 1993, en los concernientes a la información difundida sobre el ofrecimiento del servicio, la publicidad que se haga sobre el mismo, las promociones u ofertas que se emitan para atraer la voluntad del usuario, lo que traiga consigo la protección contractual en lo que respecta al contrato de adhesión que acepta el usuario, las cláusulas abusivas y el comercio electrónico, se acude a lo dispuesto en el Estatuto del Consumidor, pues su regulación encaja con las infracciones derivadas de la indebida prestación en esta etapa del contrato.

De forma semejante, cuando hacemos referencia a los derechos vulnerados en la etapa de ejecución del contrato de transporte acuático, como son a la prestación de un servicio con la calidad e idoneidad debida, se acuden a las normas residuales del Estatuto del Consumidor; y cuando se van a proteger derechos como la responsabilidad por daño, la indemnización por la cancelación del viaje, la devolución del dinero por interrupción del desplazamiento y daños al equipaje, se debe hacer remisión a la norma especial, el Código de Comercio; y frente a lo relacionado con la expedición y entrega del tiquete al pasajero, se debe tener presente que la norma que lo regula es la Ley 1242 de 2008<sup>[89]</sup>. A fin de dejar claro las normas aplicables en cada etapa del contrato, es importante indicar que para la etapa poscontractual,

88 Decreto 1079 de 2015, parágrafo del artículo 2.2.3.1.1.2: "La Superintendencia de Transporte deberá velar por el cumplimiento y observancia de las disposiciones contenidas en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor".

89 Ley 1242 del 5 de agosto de 2008, por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones.

frente al derecho a reclamar, se debe observar lo dispuesto por las normas contenidas en el Estatuto del Consumidor.

Como resultado de la inspección, la vigilancia y el control que la Superintendencia de Transporte ha realizado en este modo de transporte, se puede precisar únicamente la gestión de nueve PQRD allegadas a dicha entidad durante el periodo comprendido entre 24 de diciembre de 2018 y 11 de febrero de 2021, número de quejas que no es representativo y que se debe a la informalidad que abarca este sector, donde la autoridad ha tenido que concentrarse en ejecutar funciones de vigilancia<sup>90</sup> preventiva<sup>91</sup>. Esto es, adelantar campañas de capacitación, emitir guías, orientaciones y recomendaciones; y realizar sensibilizaciones a la comunidad que hacen uso de este modo de transporte como público, todo con el fin de convocar a los usuarios al uso del transporte formal e invitar a las empresas a que se formalicen. Así, se tiene que la aplicación de las normas contenidas en el Estatuto del Consumidor son esenciales para abarcar las necesidades que se desprenden de la celebración de este tipo de contratos de transporte.

## 2. LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DE CONSUMO QUE SON OBJETO DE PROTECCIÓN POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

El tema que se va a tratar reviste importancia, toda vez que nos permite determinar el momento en el cual debe activarse la aplicación del cuerpo normativo que contiene normas propias relacionadas con la protección al consumidor, toda vez que si esta no existe, se aplicarán normas propias de otras ramas del derecho. En ese sentido, veremos cómo surge, quiénes hacen parte y cuáles son los elementos más importantes para su materialización.

### 2.1. LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DEL CONSUMO Y LA IMPORTANCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS

Antes de desarrollar los elementos de la relación de consumo, es oportuno hacer énfasis de lo que se entiende por ella. En principio, se puede indicar que

90 Corte Constitucional, sentencia C-165 de 2019, Exp. D-12536: "la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada"

91 CLAUDIA JIMÉNEZ JARAMILLO, "Un régimen jurídico propio para las actividades de vigilancia y control", *Con-texto*, n.º 6, 1999: "vigilancia, la facultad de orden preventivo y permanente con el fin de instruir las instituciones en el cumplimiento de sus deberes, certificar o aprobar determinados actos y velar por el respeto de las normas aplicables al sector".

el artículo 2.º de la Ley 1480 de 2011<sup>[92]</sup> la menciona cuando hace referencia a su objeto demarcando así: (1) su ámbito de aplicación, (2) cuáles son los actores que la integran, y (3) frente a qué productos procede su aplicación. Sin embargo, en dicha ley no se trae a colación la definición, razón por la cual se procederá hacer remisión a algunas disposiciones internacionales, que regulan y definen lo que se entiende por relación de consumo, para así dilucidar cuál es el momento exacto en el que se puede poner en conocimiento la vulneración de un derecho colectivo<sup>[93]</sup> amparado por las normas de protección al consumidor.

Son convenientes las anotaciones contenidas en algunos países latinoamericanos<sup>[94]</sup>, ya que permiten identificar un factor común entre las mismas,

- 92 Ley 1480 de 2011, artículo 2: "Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente. Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley. Esta ley es aplicable a los productos nacionales e importados".
- 93 Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, sentencia T-341 del 29 de junio de 2016, Exp. T-5.388.920: "definió el derecho colectivo como el "interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares". En el mismo sentido indicó, que "los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno" y agregó que el interés colectivo "pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección".
- 94 Comparativamente, la Ley de Defensa de Argentina (Ley 26361 del 7 de abril de 2008, emitida por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación de Argentina reunidos en el Congreso, por la cual se Modifica la Ley n.º 24.240 de Defensa del Consumidor), en su artículo 3 indica que la relación de consumo se puede entender como el "vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario". En Paraguay, mediante pronunciamiento de la Ley 1334 de 1998 (Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario), se hace referencia en primer lugar a los actos de consumo, dentro de los cuales se resalta que este es propio de las relaciones de consumo y que corresponde a aquel celebrado entre proveedores y consumidores o usuarios (artículo 4, literal f), y en segundo lugar se distingue como relación de consumo una relación jurídica "que se establece entre quien, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final" (artículo 5). En el mismo sentido, en Uruguay (Ley 17250 del 17 de agosto de 2000, Ley de Relaciones de Consumo, Defensa del Consumidor) se indica que la relación de consumo "es el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final. La provisión de productos y la prestación de servicios

relacionado con el vínculo jurídico que surge entre el consumidor (usuario) o destinatario final, y los productores y proveedores. Definición que en el ámbito colombiano ha sido construida luego de un extenso análisis jurisprudencial<sup>95</sup>, incluso, muchos de ellos adelantados antes de la promulgación de la Ley 1480 de 2011, donde además de determinar la responsabilidad de los productores y la de aquellos que intervienen en dicha relación de consumo, dejó ver los elementos que la componen. De igual manera, la doctrina de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia manifestó: "que los efectos de la relación jurídica que liga a productores y proveedores con el adquirente final pueden extenderse a otros sujetos como los parientes de este o sus acompañantes circunstanciales en el momento en que se concreta el daño, habida cuenta que estos —por el particular daño que se les irrogue— quedarán habilitados para instaurar las acciones pertinentes, las cuales se enmarcarán en ese ámbito, justamente, porque el perjuicio se origina en una relación de ese tipo"<sup>96</sup>. A su turno, la doctrina<sup>97</sup> ha reconocido la relación de consumo como el vínculo creado entre el productor del bien o servicio, o expendedor, y el consumidor que lo adquirió.

De acuerdo con las anteriores precisiones, se considera que la interpretación que más se ajusta a la materia es aquella que se hace en el momento de analizar que la relación de consumo existe una vez se tengan identificados los siguientes elementos: (1) consumidor, (2) productor, (3) proveedor, expendedor u oferente, y (4) el producto, entiéndase por este un bien o un servicio<sup>98</sup>.

En este sentido y a fin de identificar a qué hace referencia cada uno de los elementos que componen la relación de consumo, es importante indicar que dentro de la *definición de consumidor* debe entenderse la de usuario, entiéndense por este, tal como lo contempla el Estatuto del Consumidor<sup>99</sup>, aquella

que se efectúan a título gratuito, cuando ellas se realizan en función de una eventual relación de consumo, se equiparan a las relaciones de consumo" (artículo 4).

95 Corte Constitucional, sentencia C-1141 de 2000, Exp. D-2830: "Los defectos de los productos y servicios, no son indiferentes para el consumidor y el usuario, pues las lesiones que generan pueden afectar su vida, su integridad física y su salud. De ahí que el derecho del consumidor reconozca como elemento de su esencia el derecho a obtener de los productores y distribuidores profesionales, el resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios, con el fin de garantizar su uso seguro".

96 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 30 de abril de 2009, Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01.

97 CARMEN LIGIA VALDERRAMA ROJAS. *Perspectivas del derecho de consumo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 105.

98 Ley 1480 de 2011. artículo 5, numeral 8: "Producto: Todo bien o servicio".

99 Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 3: "Consumidor o usuario: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia,

persona que adquiere, disfruta o utiliza como destinatario final un producto, ya sea para la satisfacción de una necesidad propia o particular, siempre que el bien o el servicio adquirido no haga parte de la actividad comercial, empresarial o profesional que desarrolla, en dado caso que lo adquirido por el consumidor sirva para el proceso productivo o transformación de un producto para a su vez ser introducido en el mercado, o en su defecto para que haga parte del proceso de producción del producto<sup>100</sup>. En este caso es oportuno afirmar la existencia de una relación comercial, mas no de una de consumo. En ese sentido, su protección tendría que llevarse a cabo por las normas mercantiles, excluyendo de su ámbito de aplicación las normas del Estatuto del Consumidor. Ahora bien, para abordar el concepto de *productor*, según lo contemplado por el Estatuto del Consumidor es: "Quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. También se reputa productor, quien diseñe, produzca, fabrique, ensamble, o importe productos sujetos a reglamento técnico o medida sanitaria o fitosanitaria"<sup>101</sup>. Según esta definición, se requiere un profesionalismo en la producción del producto que se está ofreciendo. En relación con los términos de *proveedor* o *expendedor*, se tiene que su definición legal se encuentra en la Ley 1480 de 2011, en la cual no se distingue entre proveedor, expendedor u oferente sino que les da un tratamiento similar indicando: "Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro"<sup>102</sup>. Y por último, tenemos "el producto, el cual incluye un bien o un servicio y hace referencia a la cosas producida, ya sea nacional o internacional"<sup>103</sup>.

Dentro de este marco, es del caso precisar que en el momento de tomar la decisión de llevar a cabo un desplazamiento, lo que se materializa con el servicio de transporte, desde, hacia o dentro el territorio nacional, por cualquiera de los tres modos de transporte, se crea un vínculo jurídico entre el usuario o pasajero, y la empresa de transporte, la agencia de viajes, los

privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario".

100 FERNANDO PICO ZÚÑIGA, "Relación de Consumo", *Ámbito Jurídico*, 2015. Disponible en línea: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educacion-y-cultura/la-relacion-de-consumo#:~:text=As%C3%AD%20con%20todo%C2%A1mbito.> "Entonces, qué entender por 'intrínsecamente ligado a la actividad económica'. La doctrina foránea y la propia Superindustria han indicado que la citada expresión hace alusión a que el producto se sitúa en uno de las siguientes tres casos: (i) es incorporado a un proceso productivo; (ii) es transformado e introducido posteriormente en el mercado; y (iii) es introducido en el mercado sin ser transformado o incorporado a un proceso de producción".

101 Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 9.

102 Ley 1480 de 2011, artículo 5, numeral 11

103 Ley 1480 de 2011, artículo 2, párrafo tercero.

portales de contacto o las plataformas de comercio electrónico (productor, proveedor, expendedor u oferente).

Según lo visto en el párrafo anterior, la empresa de transporte podría actuar en calidad de prestador del servicio y oferente del mismo. Esto, en términos de consumo sería proveedor o expendedor del servicio, y el agente de viajes o el intermediario sería el oferente o expendedor del servicio, mas no el prestador, al igual que los portales de contacto<sup>104</sup> o plataformas de comercio electrónico<sup>105</sup>. El consumidor involucraría no solo aquel usuario que desea cotizar el servicio sino también aquel que lo toma, es decir, el destinatario final, ya sea para sí mismo o para satisfacer una necesidad familiar o de un tercero, y el producto está directamente relacionado con el servicio de transporte. Es del caso precisar que en esta relación de consumo pueden verse involucrados actores que no participen directamente en esa etapa del ofrecimiento y prestación del servicio de transporte, sino que al tener una asistencia conexa en su prestación puede ser constituido como parte en la relación de consumo. Tal es el caso de los concesionarios o terminales de transporte, los cuales sirven como un medio para que las empresas de transporte difundan información a través de los mecanismos constituidos para brindar la información a los usuarios en cuanto al embarque de su viaje.

Bajo este contexto, podríamos indicar que una vez se constituyan dichos elementos procede la aplicación de las normas de consumo, las cuales señalan como responsables a los productores y proveedores tanto en lo sustancial como en lo procesal. Esto significa que las "reglas de responsabilidad de los productores y proveedores son las previstas en el Estatuto indicando que el régimen de responsabilidad en protección al consumidor se aparta de las reglas de las normativas generales —civil y comercial— y las segunda, que los procedimientos relativos se sujetarán en primer término a los dispuesto

104 Ley 1480 de 2011, artículo 53: "Portales de contacto. Quien ponga a disposición una plataforma electrónica en la que personas naturales o jurídicas puedan ofrecer productos para su comercialización y a su vez los consumidores puedan contactarlos por ese mismo mecanismo, deberá exigir a todos los oferentes información que permita su identificación, para lo cual deberán contar con un registro en el que conste, como mínimo, el nombre o razón social, documento de identificación, dirección física de notificaciones y teléfonos. Esta información podrá ser consultada por quien haya comprado un producto con el fin de presentar una queja o reclamo y deberá ser suministrada a la autoridad competente cuando esta lo solicite".

105 Superintendencia de Industria y Comercio, concepto del 10 de septiembre de 2020, Rad. 20-257928-1: "la plataforma de comercio electrónico no se restringe a permitir el contacto entre compradores y vendedores, sino que también hace parte de la relación de consumo de forma directa al actuar como proveedor de bienes y servicios o indirecta a gestionar la comercialización de bienes y servicios de terceros, o propios y de terceros intermediando en la relación y adquiriendo un porcentaje de las ventas o ganancias por las transacciones realizadas por el consumidor".

en la Ley 1480 de 2011 y no a las normativas generales del Código de Procedimiento Civil y Contencioso Administrativo<sup>106</sup>. En definitiva, según lo expuesto, se cuenta con herramientas jurídicas que permiten tener garantías en el momento de hacer cumplir los derechos de los usuarios, por cuanto al presentarse una posible vulneración, el operador jurídico realiza un análisis de todos los actores de la cadena que participaron en el producción, ofrecimiento y prestación del servicio, con el fin de vincularlos dentro de una actuación administrativa y determinar la responsabilidad de cada uno.

## 2.2. LAS PARTICULARIDADES DE LA RELACIÓN DE CONSUMO EN EL SECTOR TRANSPORTE COMO TÍTULO HABILITANTE PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA

Al hablar de las particularidades de la relación de consumo en el sector transporte, es importante recordar que esta se compone del *usuario o pasajero* del servicio de transporte, el *proveedor o prestador* del servicio, es decir, la empresa prestadora del servicio de transporte, o el *oferedor* del servicio de transporte como puede ser el agente de viajes<sup>107</sup>, concesionarios, terminales de transporte, las plataformas de comercio electrónico y los portales de contacto.

Las partes relacionadas anteriormente deben cumplir con las siguientes especialidades: (1) *autorizaciones correspondientes para prestar el servicio de transporte y ofrecerlo*, es decir, los permisos de habilitación expedidos por las autoridades competentes. En el caso de las empresas que prestan el servicio terrestre intermunicipal de pasajeros, la autorización es expedida por el Ministerio de Transporte; en relación con las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es la encargada de conceder el permiso de operación para que estas puedan operar; y frente al servicio de transporte acuático marítimo, la Dirección Marítima Colombiana y Fluvial el Ministerio de Transporte se encargan de expedir las autorizaciones correspondientes; y cuando se trate de agencias de viajes, estará en cabeza del Ministerio de Comercio Industria y Turismo conceder el correspondiente Registro Nacional de Turismo. (2) *Que el servicio que se preste o que se ofrezca este únicamente relacionado con transporte público en sus diferentes modalidades*, esto es terrestre, aéreo y acuático; es decir, que se anuncie situaciones como el precio, la ruta, el horario, itinerario, promociones u ofertas propias del servicio. (3) *Que el proveedor del*

106 ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ, CARLOS GERMÁN CAYCEDO ESPINEL Y RAMÓN EDUARDO MADRIÑÁN RIVERA, *Comentarios al nuevo Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011*, Bogotá: Edición Legis, 2012, pp. 6-7.

107 Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, artículo 2.2.4.3.1.2: "Son Agencias de Viajes y Turismo las empresas comerciales, debidamente constituidas por personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente a vender planes turísticos".

*servicio tenga como actividad la transportadora*, la cual, de acuerdo con lo descrito en el artículo 6.º de la Ley 336 de 1996<sup>[108]</sup>, está relacionada con aquellas operaciones que tienen por fin llevar a cabo el transporte de personas con un origen y destino determinado independientemente del modo que escoja el pasajero. (4) Por último, *que los derechos y deberes que pretendan hacer valer los usuarios o pasajeros sean de aquellos contemplados en los tratados, convenios internacionales, el Código de Comercio, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y el Estatutos del Transporte y del Consumidor*, como también en las demás normas concordantes.

En el evento que se dé cumplimiento a las anteriores particularidades, todas aquellas infracciones en las que se pretenda tutelar un derecho intrínsecamente relacionado con la prestación del servicio de transporte, su protección en materia administrativa en la actualidad está en cabeza de la Superintendencia de Transporte. Esta entidad, a través del Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018, se renovó con el fin de proteger a la parte débil del contrato de transporte, al usuario o pasajero. Fue así como el presidente de la República, bajo las facultades otorgadas por el numeral 16<sup>[109]</sup> del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, creó un área especial en esta entidad para llevar a cabo la vigilancia, la inspección y el control de los derechos y deberes de un grupo de la economía que a pesar de ser la razón la prestación del servicio de transporte, se desconocía su protección, los usuarios o pasajeros del sector de transporte.

Cabe precisar que antes de llevarse a cabo dicha renovación, cualquier petición, queja, reclamo o denuncia era respondida con una negativa en la que le indicaban al usuario o pasajero que debía dirigirse a los jueces de la República, hecho que no es del todo desacertado, pero sí nugatorio del ejercicio de un derecho por parte de los usuarios del sector transporte y era reclamar ante un ente administrativo. Ahora bien, en caso contrario, es decir en aquellos eventos en los que se omite el cumplimiento de las particularidades descritas, la competente para llevar a cabo el cumplimiento de lo acordado no serán aquellas entidades cuya protección se enmarca en normas creadas, expedidas y dirigidas para todos aquellos que hacen parte de la relación de consumo, sino que su cumplimiento estará a cargo de los jueces de la República. Es así como, dependiendo de la naturaleza de la infracción y del cumplimiento de las particularidades descritas, se activa la

108 [...] conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, y utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional".

109 Constitución Política de Colombia, artículo 189, numeral 16: "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley".

protección emanada de las autoridades administrativas o judiciales, tal como se desarrollará más adelante.

### 3. LAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN PARA HACER POSIBLE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL SECTOR TRANSPORTE DE PASAJEROS

En la protección de estos derechos participan autoridades tanto judiciales como administrativas, por esta razón es importante tener presente cuáles son las vías, qué acción pueden incoar los usuarios del sector transporte y ante qué autoridad deben acudir para llevar a cabo su efectiva protección, como también denunciar el cumplimiento de sus deberes. Hay que anotar que existen varias autoridades que velan por la protección de los derechos de los usuarios del sector transporte. Entre ellas haremos mención de algunas funciones y facultades que por ley tienen asignadas las Superintendencias de Transporte y la de Industria y Comercio. Estas dos entidades tienen un mismo propósito y es velar por la debida observancia de las normas de protección al consumidor desde facultades disímiles: la primera, en ejercicio de las facultades administrativas, protegiendo el interés general y, la segunda, siendo una autoridad administrativa el legislador a través del artículo 145<sup>[110]</sup>

110 Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, artículo 145: "Atribuciones en materia de protección al consumidor. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, a prevención, las siguientes atribuciones en materia de protección del consumidor, sin perjuicio de otras facultades que por disposición legal le correspondan: a) Ordenar el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciente, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecue a las exigencias previstas en las normas de protección del consumidor; b) Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias; c) Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores; d) Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda".

de la Ley 446 de 1998<sup>[111]</sup>, el cual le asignó competencia a prevención en materia jurisdiccional, siempre y cuando el objeto de *litis* que se vaya a analizar tenga su origen en una relación de consumo. Sin embargo, los usuarios del sector transporte pueden acudir de igual manera, si así lo prefieren, ante los jueces de la República con el fin de hacer valer sus derechos como consumidores; esto significa que cuando exista la vulneración de un interés particular y concreto como la devolución del dinero por el no cumplimiento de los informado, el usuario siempre tendrá la posibilidad de elegir libremente ante que autoridad acudir.

Por otra parte, es importante aclarar las competencias que tiene asignada la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (en adelante Aerocivil), entidad que hasta el 24 de mayo de 2019 ostentaba la competencia para proteger a los usuarios del servicio de transporte aéreo, protección que a partir de la expedición de la Ley 1955 de 2019<sup>[112]</sup> fue trasladada a la Superintendencia de Transporte, conservando la Aerocivil la posibilidad de atender al usuario en aeropuertos y llevar a cabo intermediaciones, lo cual se expondrá más adelante.

### 3.1. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS: DIVERSIDAD DE ACTORES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

#### 3.1.1. La Superintendencia de Transporte como principal autoridad de policía administrativa en el sector transporte

Con el fin de precisar la competencia que en materia de protección de usuarios del sector transporte recae en la Superintendencia de Transporte, es importante hacer referencia en principio a lo que se entiende por *policía administrativa*<sup>[113]</sup>, siendo aquella cuya intervención procede cuando se debe conservar

111 Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

112 Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

113 Corte Constitucional, sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Exp. D-10187: "En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el *poder de policía* es una de las manifestaciones asociadas al vocablo *policía*, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a

el equilibrio entre las libertades que pueden ejercer los administrados y el mantenimiento del orden público, a través de la fijación de ciertos límites en el comportamiento de los administrados en cuanto al ejercicio de sus derechos, para garantizar su goce efectivo en pro de la protección al interés general. Este adquiere relevancia por ser un pilar fundamental del Estado social de derecho, tal como lo señala el artículo 1.º de la Constitución Política de Colombia, cuando hace referencia a la prevalencia del interés general.

Esta protección se ejerce a través de la función administrativa, que debe ejecutarse de acuerdo con los principios descritos en la Constitución Política<sup>114</sup> y la cual hace parte de la rama ejecutiva del poder público, excluyendo de esta manera a la judicial y la legislativa, expresando su voluntad mediante la expedición de actos, hechos u operaciones administrativas.

Bajo ese entendido y siendo el presidente de la República la suprema autoridad administrativa, según lo expuesto en el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, se expidió el Decreto 2409 de 2018<sup>115</sup>, por medio del cual: (1) se renovó y modificó la estructura de la entidad, (2) se

la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley. De otra parte, la *función de policía* implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público políctico, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

114 Constitución Política de Colombia, artículo 209: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

115 Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

cambió su denominación, (3) se precisó en su artículo 4<sup>[116]</sup> que la Superintendencia de Transporte debía ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, y (4) se creó un área técnica y especializada para la protección de los usuarios del sector transporte, a cargo de la Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte. Esta vela por el cumplimiento de normas relacionadas con la protección de usuarios, dando cumplimiento a lo ordenado por el tan mencionado artículo 3<sup>[117]</sup> de la Ley 105 de 1993 cuando hace énfasis en la libertad de acceso y lo que ello conlleva. Los principios señalados deben analizarse en conjunto con lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley 336 de 1996<sup>[118]</sup>, el cual refuerza la importancia de prestar el servicio de transporte, bajo condiciones de seguridad, con el fin de proteger al usuario a través de sus facultades de vigilancia (prevención y promoción), e inspección y control (inicio de actuaciones administrativas a través de la formulación de cargos).

En este orden de ideas, tiene sentido señalar lo que contempla el artículo 5.º de la Ley 336 de 1995<sup>[119]</sup>, el cual además de calificar el servicio de transporte como un servicio público esencial, invita a garantizar la protección de los usuarios.

116 Decreto 2409 de 2018, artículo 4: "Objeto. La Superintendencia de Transporte ejercerá las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto".

117 Ley 105 de 1993, artículo 3.º: "Principios del transporte público. El transporte público es 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 libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: 1. Del acceso al transporte: El cual implica: a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad; b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización".

118 Ley 336 de 1996, que fue reglamentado por el Decreto 1326 de 1998.

119 Ley 336 de 1996, artículo 5.º: "El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo. El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto".

Por todo lo anterior, ante la especialidad y el tecnicismo propio que requiere la protección de los usuarios del sector transporte, la Superintendencia de Transporte fue facultada para ejercer dicha función, la cual se desarrolla desde dos frentes que se analizan a continuación:

1. *Vigilancia.* Recordemos que esta función "alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada"<sup>120</sup>, la cual es desarrollada de conformidad con lo establecido en el artículo 12A<sup>121</sup> del Decreto 2402 de 2019<sup>[122]</sup>, a través del cual se designa en una área determinada (Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios) la facultad de llevar a cabo actividades de promoción y prevención, siendo *la primera* aquella que implica el diseño de diferentes herramientas por parte de la Administración para recordar, educar y reorientar al sector en cuanto al cumplimiento de las normas. Es por ello que la Superintendencia de Transporte, mediante dicha dependencia, ha emitido y publicado en sus diferentes redes sociales y página web material didáctico<sup>123</sup> que aporta al ejercicio de esa función. Frente a lo anterior y de manera concreta, la autoridad difundió en su página web<sup>124</sup> algunas cartillas y guías que contienen los derechos y deberes que aplican para los modos aéreo y terrestre, en donde se resaltan los derechos que de manera especial deben ser tenidos en cuenta por los prestadores u oferentes del servicio en el momento de publicar una promoción u oferta, y de igual manera los relacionados en el momento de hacer uso del comercio electrónico. A su vez, y en virtud del fortalecimiento de la función de vigilancia que tiene a cargo la Superintendencia de Transporte, se han realizado 1.020 jornadas de capacitación en 62 ciudades de Colombia, donde se han involucrado

120 Corte Constitucional, sentencia C- 570 del 18 de julio de 2012, Exp. D-8814.

121 Artículo 12a: "Funciones de la Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios del Sector Transporte. Son funciones de la Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios del Sector Transporte, las siguientes: [...] 2. Divulgar y promocionar las disposiciones relacionadas con las normas de protección a usuarios del sector transporte, en coordinación con las Direcciones de Promoción y Prevención de la Superintendencia; 3. Fomentar y desarrollar actividades tendientes al cumplimiento de las normas de protección a usuarios del sector transporte; 4. Realizar capacitaciones sobre las funciones de la Superintendencia de Transporte en materia de protección de usuarios y generar contenidos con el objetivo de promover el conocimiento de la materia; 5. Implementar campañas de prevención y acompañamiento para el cumplimiento de las normas de protección a usuarios del sector transporte".

122 Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

123 Disponible en <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/supereducativo/>.

124 Véase <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/supereducativo/>.

más de 542 empresas y 15.383 personas, dentro de las cuales se han incluido a personas en situación de discapacidad y con protección constitucional especial, así como a niñas, niños y adolescentes, con el fin de darles a conocer sus derechos y deberes<sup>125</sup>.

En relación con *la segunda* (la prevención), su ejercicio llevó a que la Superintendencia de Transporte desarrollara diferentes programas y proyectos tendientes a evitar el incumplimiento de las disposiciones que contemplan los derechos y deberes de los usuarios del sector transporte, y promover la implementación de buenas prácticas por parte de los empresarios. A manera de ejemplo se pueden mencionar algunos que han sido objeto de noticias por diferentes medios de comunicación, tales como el programa de comercio electrónico transparente<sup>126</sup>, que fue lanzado en agosto de 2019 y un usuario avisa que fue puesto en conocimiento de la ciudadanía el 15 de diciembre de 2020<sup>[127]</sup>, y encuestas sobre el servicio de transporte, que se encuentran publicadas en la página web de la entidad. Así las cosas, se puede observar como la autoridad ha creado diferentes herramientas que permiten, tanto a los usuarios como a los empresarios conocer las facultades que en materia de protección al consumidor tiene a su cargo.

2. *Inspección y control.* En cuanto a la función de inspección "se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control" y el "control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de

125 Las anteriores cifras, las cuales fueron obtenidas directamente de la información solicitada a dicha entidad (Respuesta Rad. 20219200742121 del 10 de marzo de 2021, contentivo del derecho de petición Rad. 20215340344712 del 3 de marzo de 2021 y presentado ante la Superintendencia de Transporte); y comprenden el periodo que va desde el 24 de diciembre de 2018 hasta el 10 de marzo de 2021, permiten tener datos representativos de los diferentes frentes que ha desarrollado la autoridad administrativa para dar a conocer las funciones que en materia de protección de usuarios tiene asignadas la Superintendencia de Transporte desde el 24 de diciembre de 2018.

126 Consistió en el análisis de la información que reposaba en las 25 aerolíneas que para ese momento operaban en Colombia, con el fin de verificar si lo allí contenido cumplía con los parámetros que indicaba el Reglamento Aeronáutico de Colombia y la Ley 1480 de 2011. Disponible en línea: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/supertransporte-envio-requerimientos-a-aerolineas-por-tiquetes-electronicos-356-irregularidades-en-las-ventas-2895288>.

127 Un programa a través del cual se desarrolló una herramienta tecnológica ubicada en la página web de la Superintendencia de Transporte. Disponible en línea: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/delegatura-de-proteccion-usuarios/usuario-avisa/>. Dicha herramienta, con el fin de poner al servicio de todos los ciudadanos un canal de fácil acceso para que acudieran a la autoridad en dado caso de tener conocimiento de la posible infracción a las normas de protección de usuarios del sector transporte sin que esto implique una denuncia como tal.

ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones", funciones que de conformidad con el artículo 13<sup>[128]</sup> del Decreto 2409 de 2018, la Superintendencia de Transporte tiene a su cargo y las desarrolla a través de la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios, dependencia que adelanta la actuación administrativa correspondiente de acuerdo con los parámetros legales establecidos por el artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Esta actuación administrativa se inicia ya sea de *oficio*, esto es la posibilidad que tienen las autoridades públicas para adelantar actuaciones administrativas por tener conocimiento de hechos que posiblemente infringen el ordenamiento jurídico; *a petición de parte*, es decir, por un escrito puesto en conocimiento por el afectado o un tercero que se encargan de presentar dicho documento ante la entidad competente; *y por traslado realizado por una entidad externa a la Superintendencia o por una dependencia interna de dicha institución, o por un anónimo*, casos presentados por personas conocen de hechos que vulneran los derechos de los consumidores y que por alguna razón personal, deciden no divulgar su identidad.

Luego de iniciada la actuación administrativa, se continua con el agotamiento de las etapas que para el efecto señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que consisten en adelantar la averiguación preliminar cuya finalidad es: (1) identificar a los posibles actores de la conducta<sup>[129]</sup>, (2) determinar si la conducta infringe normas relacionadas con la protección de usuarios del sector transporte, y (3) obtener información exacta sobre el hecho generador de la conducta.

Una vez agotada la etapa mencionada anteriormente, la autoridad en virtud de sus funciones legales procede con (1) el archivo por no mérito o (2) el inicio de una investigación administrativa mediante la formulación de

128 Decreto 2409 de 2018, artículo 13: "Funciones de la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte. Son funciones de la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte, las siguientes: 1. Ejercer la labor de inspección y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas de protección al usuario del sector transporte; 2. Tramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta infracción a las disposiciones vigentes sobre protección al usuario del sector transporte; 3. Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley, por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o por la obstrucción de su actuación administrativa, previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello".

129 JOSÉ MANUEL GUAL ACOSTA Y JUAN CARLOS VILLALBA CUELLAR, *Derecho del consumo problemáticas actuales*, Bogotá: Grupo editorial Ibáñez, 2013.

cargos. Esto debe estar debidamente motivado y seguir el curso natural del proceso hasta tomar una decisión de fondo que resuelva el objeto de *litis* y proteja el interés general de los usuarios del servicio de transporte. Contra dicha decisión se pueden presentar los recursos de reposición ante la misma dirección y el de apelación ante el despacho del Superintendente Delegado para la Protección de Usuarios, de conformidad con lo establecido en el numeral del artículo 5.<sup>º</sup> del artículo 12<sup>[130]</sup> del Decreto 2409 de 2018, que establece: "Decidir los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa que se interpongan contra los actos que expida la delegada, así como los de apelación que se interpongan contra los actos expedidos por la Dirección a su cargo".

Cabe precisar que en el momento de determinar la imposición de una sanción se acude para el modo terrestre y acuático a las señaladas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y, para el modo aéreo, a los RAC<sup>13</sup>, SALVO QUE EL DEBER INFRINGIDO SEA DE AQUELLOS QUE NO ESTÁ previsto como infracción dentro de los RAC y se deba acudir al Estatuto de Consumidor. En este evento, se hace remisión a las sanciones previstas en el citado artículo 46 como fuente normativa, sin aplicar en ninguno de los casos el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, cuya competencia es de aplicación exclusiva por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Dicho lo anterior, ante cualquier decisión tomada por la Superintendencia de Transporte en cabeza de alguna de sus direcciones, procede la segunda instancia e incluso en dado caso que se rechace el recurso de apelación la parte sancionada puede presentar el de recurso de queja, garantizando así el debido proceso que debe contener toda actuación administrativa. Bajo este procedimiento administrativo sancionatorio, la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios ha adelantado desde el 24 de diciembre de 2018 hasta el 8 de marzo de 2021<sup>[131]</sup> 59 investigaciones administrativas y ha resuelto 22, de las cuales 18 han terminado con decisión, mediante la cual se impone sanción a las empresas del sector por la suma de \$2.003.588.661 por infracción a las normas de protección a usuarios. Por tanto, la Superintendencia de Transporte, siendo la única autoridad administrativa para proteger a los usuarios del sector transporte, ha llevado a cabo el desarrollo de las funciones legales que tiene a su cargo.

130 Decreto 2904 de 2018, artículo 12: "Funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Protección de Usuarios del Sector Transporte".

131 Respuesta con Rad. 20219200742121 del 10 de marzo de 2021, contentivo del derecho de petición Rad. 20215340344712 del 3 de marzo de 2021 y presentado ante la Superintendencia de Transporte.

### 3.1.2. Las particularidades del transporte aéreo de pasajeros y la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) es un ente especializado y, técnico adscrito al Ministerio de Transporte, y reconocido como la autoridad aeronáutica<sup>132</sup>. Tiene a su cargo el desarrollo de las funciones relacionadas con transporte aéreo<sup>133</sup>, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 105 de 1993<sup>[134]</sup>. Es así como esta entidad, por la importante labor que debe ejercer frente al servicio público de transporte aéreo, dentro de sus funciones tiene, entre otras, las de: (1) controlar el uso del espacio aéreo "y provisión de servicios aeroportuarios de los aeródromos a su cargo"<sup>[135]</sup>, (2) la de "Dirigir y mantener seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil", y (3) expedir los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y vigilar su cumplimiento.

En cuanto a la *primera función*, podemos indicar que la misma hace referencia a la competencia que tiene la Aerocivil para incentivar el flujo del tráfico aéreo, el cual se debe de desarrollar de manera, oportuna, segura y ordenada<sup>[136]</sup>. En relación con la *segunda*, se tiene que distinguir entre la seguridad operacional<sup>[137]</sup>, la cual está relacionada con todo aquello que interviene en una operación aérea, tanto en el espacio colombiano como en las actividades

132 Decreto 260 del 28 de enero de 2004, por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil–Aerocivil y se dictan otras disposiciones, artículo 2.º: "Jurisdicción y competencia. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional". Código de Comercio, artículo 1782: "Por 'autoridad aeronáutica' se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos".

133 Reglamento Aeronáutico de Colombia 1-1.2: "Expresiones de uso aeronáutico y su significado. Traslado de personas o cosas efectuado de un origen a un destino, por medio de aeronaves".

134 Ley 105 de 1993, artículo 47: "Funciones aeronáuticas. Suprime el numeral 8.º del artículo 10 del Decreto 2171 de 1992. Las funciones relativas al transporte aéreo, serán ejercidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil como Entidad especializada adscrita al Ministerio de Transporte".

135 Decreto 260 del 28 de enero de 2004, artículo 2: "Jurisdicción y competencia".

136 Reglamento Aeronáutico de Colombia 1-1.2: "Expresiones de uso aeronáutico y su significado".

137 Reglamento Aeronáutico de Colombia 1-1.2: "Seguridad operacional. Es el estado en que el riesgo de lesiones a las personas o daños a los bienes se reduce y se mantiene

que se desarrollen en los aeródromos, y en ella se involucran los operadores de aeronaves y proveedores del servicio de la aviación, así como de seguridad de la aviación civil, que se encuentra inmersa dentro del concepto de seguridad<sup>138</sup> que trae los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC 160) de seguridad de la aviación civil, y que establece que el término seguridad se compone de todas aquellas acciones que se ejecutan para evitar actos de interferencia ilícita o actos indebidos<sup>139</sup>. Estos actos, los cuales algunos provienen del mal comportamiento que los pasajeros que alteran el orden y la tranquilidad de la operación y de los demás usuarios, están citados en el numeral 3.10.2.25.1 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Y finalmente, para hacer referencia a la tercera función citada —expedir los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y vigilar su cumplimiento— es del caso precisar que el artículo 1782<sup>[140]</sup> del Código de Comercio facultó a la Aerocivil para expedir sus propios Reglamentos Aeronáuticos<sup>141</sup>. Competencia que ha sido ratificada por el artículo 68<sup>[142]</sup> de la Ley 336 de 1993, cuando indica que el servicio de transporte aéreo, además de lo dispuesto por el Código de Comercio, deberá regirse por lo que ordenan los reglamentos aeronáuticos dictados por la Aerocivil<sup>143</sup>.

en un nivel aceptable, o por debajo del mismo, por medio de un proceso continuo de identificación de peligros y gestión de riesgos".

138 Reglamento Aeronáutico de Colombia 160, Seguridad de la Aviación Civil, literal a del numeral 160.0005: "Definiciones, abreviaturas. Siglas y acrónimos".

139 Reglamento Aeronáutico de Colombia 3, Actividades Aéreas Civiles, numeral 3.10.2.25.1: "El pasajero deberá abstenerse de todo acto que pueda atentar contra la seguridad del vuelo, contra su propia seguridad o la de las demás personas o cosas a bordo, así como de cualquier conducta que atente contra el buen orden, la moral o la disciplina a bordo o en los aeropuertos; o que de cualquier modo implique molestias a los demás pasajeros".

140 Código de Comercio, artículo 1782: "Definición de Autoridad Aeronáutica. Por 'autoridad aeronáutica' se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos".

141 *Ibid.*

142 Ley 1336 de 1996, 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 aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia".

143 Sumado a esto, la Corte Constitucional, en pronunciamiento del 23 de noviembre de 2012, a través de la sentencia T-987 de la misma anualidad, Exp. T-3.585.879, señaló que 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

En ese sentido, tenemos que la autoridad aeronáutica es a quien le compete regular todo lo relacionado con el transporte aéreo, para lo cual también compila en un solo cuerpo normativo los convenios internacionales o recomendaciones, y anexos que emita la Organización de Aviación Civil Internacional, para mantener una armonía en el sector y estar acorde al desarrollo de la industria a nivel internacional. Adicional a lo anterior, hasta el 24 de mayo de 2019 tuvo a su cargo la vigilancia y el control de las normas contentivas de los derechos y deberes de los usuarios del servicio de transporte aéreo, contenidos en el numeral 3.10 y siguientes de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC3). Significa lo anterior que la misma entidad que emitía las disposiciones en transporte aéreo para regular su operación, también tenía a su cargo velar por su cumplimiento y determinar la sanción a imponer, situación que no siendo objetiva, incentivo al legislador para que, en 2019, en aras de guardar la imparcialidad asignara esta función a un ente independiente de la Aerocivil, especializado y técnico que se podía dedicar a ejecutar esta labor de manera ecuánime, este es la Superintendencia de Transporte.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" asignó en cabeza de la Superintendencia de Transporte la competencia para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo. Adicional a lo anterior, le dio la facultad de adelantar investigaciones administrativas, con el fin de dar trámite a aquellas conductas que infringieran las normas aeronáuticas, en especial los derechos y deberes de los usuarios del servicio de transporte aéreo contenidos en el Reglamento Aeronáutico de Colombia. En el mismo texto del artículo 109<sup>[144]</sup>, la disposición a la cual se hizo referencia anteriormente, dejó expreso que la Aerocivil continuaría con dos funciones a cargo, la de adelantar todo lo relacionado con: (i) la seguridad operacional como también lo de aviación civil y (ii), adicionalmente, debería culminar todas aquellas investigaciones administrativas que se hubieran formulado por la presunta violación a las normas aeronáuticas relacionadas con la prestación y ofrecimiento de los servicios hacia el consumidor.

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.

144 Artículo 109: "Protección de Usuarios de Transporte Aéreo. La Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo, excluyendo aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil, cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Las multas impuestas por la Superintendencia de Transporte tendrán como destino el presupuesto de esta".

Por tal razón, la Superintendencia de Transporte asumió la competencia para inspeccionar, vigilar y controlar este modo de transporte en lo que respecta a los derechos y deberes de los usuarios del servicio de transporte aéreo, sin dejar de un lado la aplicación de la Ley 1480 de 2011, la cual es suplementaria, de acuerdo con lo expuesto en capítulos anteriores. Sin embargo, no es desacertado indicar que la Aerocivil y la Superintendencia de Transporte actúan de manera mancomunada para brindar asesoría, orientación e intermediación a los usuarios del servicio de transporte. Esta función la realizan, para efectos de la primera entidad mencionada, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 14<sup>[145]</sup> del artículo 1.º del Decreto 2405 de 2019<sup>[146]</sup>, y en relación con la segunda, según lo expuesto por el numeral 11<sup>[147]</sup> del artículo 12A<sup>[148]</sup>, a través del personal que hace presencia en los diferentes aeropuertos del país, los cuales están ubicados como lo muestra las tablas 3 y 4.

TABLA 3. PRESENCIA DE LA AEROCIVIL EN 17 AEROPUERTOS DEL PAÍS

Aeropuerto	Ubicación	Aeropuerto	Ubicación
Alfonso López	Valledupar	Yarigués	Barrancabermeja
Almirante Padilla	Riohacha	Alfonso Bonilla Aragón	Palmira
Antonio Roldan	Carepa	Antonio Nariño	Pasto
Camilo Daza	Cúcuta	Benito Salas	Neiva
El Caraño	Quibdó	Cananguchal	Villagarzón
El Dorado	Bogotá	Cesar Gaviria Trujillo	Puerto Inírida
Ernesto Cortissoz	Barranquilla	El Dorado II	Bogotá
José María Córdova	Rionegro	Falla Solano	San Vicente del Caguán
Los Garzones	Montería	Gustavo Rojas Pinilla	Cimitarra

- 145 Decreto 2405 de 2019, artículo 1, numeral 14: "Efectuar en coordinación con la Superintendencia de Transporte, dentro del marco de sus competencias, las acciones necesarias de intermediación cuando por la necesidad del servicio, se requiera de manera inmediata el cumplimiento de las normas de protección a usuarios del transporte aéreo, sin perjuicio de las actividades de inspección y vigilancia asignadas a la Superintendencia de Transporte".
- 146 Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).
- 147 Decreto 2402 de 2019, artículo 12A, numeral 11: "Coordinar con la Unidad Administrativa Aeronáutica Civil, dentro del marco de sus competencias, las acciones necesarias de intermediación cuando, por la necesidad del servicio, se requiera de manera inmediata el cumplimiento de las normas de protección a usuarios del sector transporte".
- 148 Decreto 2402 de 2019, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones, artículo 12A: "Funciones de la Dirección de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios del Sector Transporte".

Aeropuerto	Ubicación	Aeropuerto	Ubicación
Olaya Herrera	Medellín	Jorge Enrique González	San José del Guaviare
Palonegro	Bucaramanga	Las Brujas	Corozal
Rafael Núñez	Cartagena	Perales	Ibagué
San Bernardo	Mopox	Santiago Vila	Flandes
Simón Bolívar	Santa Marta		

Fuente: Página web de la Aerocivil (<https://www.aerocivil.gov.co/aeropuertos>).

**TABLA 4. PRESENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE EN 24 AEROPUERTOS DEL PAÍS**

Aeropuerto	Ubicación	Aeropuerto	Ubicación
Alcaraván	Yopal	Gerardo Tobar López	Buenaventura
Alfonso Bonilla	Cali	José María Córdova	Medellín
Alfonso López	Valledupar	La Nubia	Manizales
Antonio Nariño	Pasto	Los Garzones	Montería
Benito Salas Vargas	Neiva	Matecaña	Pereira
Camilo Daza	Cúcuta	Palonegro	Bucaramanga
El Caraño	Quibdó	Rafael Núñez	Cartagena
El Dorado	Bogotá	San Luis	Ipiales
El Edén	Armenia	Simón Bolívar	Santa Marta
Ernesto Cortissoz	Barranquilla	Vanguardia	Villavicencio
		Gerardo Tobar López	Buenaventura

Fuente: Superintendencia de Transporte (<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1B3qphSoUu4IpH-IDkcl2KVGEgv0odbf&ll=6.407508545224934%2C-75.09577180000002&z=6>).

El personal de estas entidades, además de atender al usuario, deben efectuar intermediaciones cuando por la necesidad del servicio se requiera el cumplimiento inmediato de las normas de protección al usuario, acciones que según los datos brindados por la Superintendencia de Transporte asciende a 1.219.835 en periodo comprendido entre noviembre de 2019 a 9 de marzo de 2021<sup>[149]</sup>, acciones que ha desplegado la autoridad para velar por el cumplimiento de los términos del contrato de transporte. En este orden de

<sup>149</sup> Respuesta con Rad. 20219200742121 del 10 de marzo de 2021, contentivo del derecho de petición radicado con n.º 20215340344712 del 3 de marzo de 2021 y presentado ante la Superintendencia de Transporte.

ideas, se puede afirmar que la Aerocivil, en materia de protección de usuarios del servicio de transporte aéreo, tiene tres funciones: (1) llevar a cabo la regulación de acuerdo con los parámetros internacionales dictados por la Organización de la Aviación Civil o por las necesidades que surjan con ocasión al dinamismo del sector, (2) adelantar investigaciones administrativas contra los usuarios que atenten contra la seguridad aérea y la operacional, y (3) atender al usuario en los aeropuertos del país.

Y para terminar este punto, la Superintendencia de Transporte debe: (1) promover y prevenir el cumplimiento de las normas sobre protección de usuarios del servicio de transporte aéreo, fortaleciendo su vigilancia preventiva; (2) desarrollar las facultades de inspección que se requieran para verificar el cumplimiento de las normas; y (e) el control, a través del inicio de las investigaciones administrativas a que haya lugar por el posible incumplimiento a las normas de protección al usuarios del servicio de transporte aéreo. Por consiguiente, podemos concluir aquí que por expresa disposición legal las dos autoridades deben actuar de manera coordinada para lograr la prestación efectiva del servicio de transporte aéreo, a pesar de que una de ellas tiene las facultades de vigilancia, inspección y control en materia de protección de usuarios.

### 3.2. LA RELACIÓN DE CONSUMO PROTEGIDA POR INSTANCIA JURISDICCIONALES: GARANTÍA DE INTERESES PARTICULARES

Una vez abordadas las facultades y funciones administrativas que recaen sobre dos entidades del sector transporte, esto es, la Superintendencia de Transporte y la Aerocivil, es importante dar a conocer la protección que tienen los usuarios bajo el ejercicio de facultades jurisdiccionales. Por ello se traerá a colación lo relacionado con las competencias que se desarrollan por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y los jueces de la República en esta materia.

#### 3.2.1. Las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio justificadas en la especialidad de la materia

Antes de entrar a abordar el tema bajo análisis, es oportuno precisar que:

- La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante, SIC) tiene una competencia residual en materia administrativa en lo que respecta a la protección de los consumidores, siempre que no esté asignada a otra entidad, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59<sup>[150]</sup>

150 Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, artículo 59: "Facultades Administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo

- de la Ley 1480 de 2011 razón por la cual diferentes sectores de la economía conocen en esta materia; sin embargo, cuando se trata de posibles infracciones en donde se estén vulnerando los derechos de los usuarios del sector transporte no adelanta ninguna competencia, toda vez que mediante el Decreto 2409 de 2018 la misma le fue asignada a la Superintendencia de Transporte.
- Por otro lado, siendo una entidad administrativa, tiene facultades jurisdiccionales, tal y como se explicará a continuación. El artículo 116<sup>[151]</sup> de la Constitución Política de Colombia indica que de manera excepcional la ley podrá asignar la función jurisdiccional, en temas determinados a las autoridades administrativas.

En ese sentido, el artículo 145 de la Ley 446 de 1998<sup>[152]</sup> le atribuyó a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor, las cuales deben ser ejercidas a prevención<sup>[153]</sup>, por cuanto los jueces civiles (municipales y de circuito) también pueden adelantar el estudio de aquellos asuntos, lo que no la hace de aplicación exclusiva por dicha entidad, siendo el consumidor o usuario quien elige la autoridad ante la cual quiere presentar su demanda. Funciones jurisdiccionales ratificadas por el artículo 24<sup>[154]</sup> de la Ley 1564 de 2012 y recogidas en el Decreto 4886 de 2011, a través del cual se fijan los criterios para el

anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad".

- 151 Constitución Política de Colombia, artículo 116: "La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".
- 152 Declarado exequible por la Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia C-1071 del 3 de diciembre de 2002, Exp. D-4057.
- 153 El término a prevención hace referencia a la posibilidad que tiene el juez de conocer de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, "por haberseles anticipado en el conocimiento de ella". Consejo de Estado, auto 016 de 1994, Proceso T-32352, M.P. Jorge Arango Mejía.
- 154 Artículo 24: "Ejercicio de Funciones Jurisdiccionales por Autoridades Administrativas. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas: 1. La Superintendencia de Industria

ejercicio de la acción de protección al consumidor por vía jurisdiccional. Sin embargo, antes de incoar la acción de protección al consumidor<sup>155</sup>, existe un requisito de procedibilidad que deben agotar todos los consumidores y no es la excepción para los usuarios del sector transporte, el cual consiste en presentar una reclamación directa ante el productor o proveedor, dando cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5.<sup>º</sup> del artículo 58<sup>[156]</sup> de la Ley 1480 de 2011.

Una vez se agote el anterior requisito se lleva a cabo la presentación de una demanda, con la que se da inicio a la acción de protección al consumidor. Dicho escrito debe cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 75<sup>[157]</sup> del Código General del Proceso, demanda que puede ser presentada por el usuario final o por su apoderado. El actuar por intermedio de este último depende de la cuantía<sup>158</sup> del proceso: cuando se trata de mínima, es decir inferior a 40 SMLMV, no se requiere abogado, y cuando las pretensiones

y Comercio en los procesos que versen sobre: a) Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor".

- 155 Ley 1480 de 2011, artículo 56, numeral 3: "La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información o publicidad engañosa, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor".
- 156 Ley 1480 de 2011, artículo 58, numeral 5: "A la demanda deberá acompañarse la reclamación directa hecha por el demandante al productor y/o proveedor, reclamación que podrá ser presentada por escrito, telefónica o verbalmente".
- 157 Código General del Proceso, artículo 75: "Contenido de la Demanda. La demanda con que se promueva todo proceso deberá contener: 1. La designación del juez a quien se dirija; 2. El nombre, edad y domicilio del demandante y del demandado; a falta de domicilio se expresará la residencia, y si se ignora la del demandado, se indicará esta circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado por la presentación de la demanda; 3. El nombre y domicilio o, a falta de éste, la residencia de los representantes o apoderados de las partes, si no pueden comparecer o no comparecen por sí mismas. En caso de que se ignoren se expresará tal circunstancia en la forma indicada en el numeral anterior; 4. El nombre del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso; 5. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en el artículo 82; 6. Los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; 7. Los fundamentos de derecho que se invoquen; 8. La cuantía, cuando su estimación sea necesaria para determinar la competencia o el trámite; 9. La indicación de la clase de proceso que corresponde a la demanda; 10. La petición de las pruebas que el demandante pretenda hacer valer".
- 158 Código General del Proceso, artículo 25.

superan los 40 SMLMV deberán ser representados por un abogado. La acción de protección al consumidor se adelanta a través de un proceso verbal y verbal sumario, dependiendo de la cuantía: si es superior a 40 SMLMV será por el verbal y si es igual o inferior a dicho salario será un verbal sumario. Esta acción se puede incoar cuando se trata de: (1) infracción de los derechos de los consumidores por la violación directa de las normas sobre protección a los consumidores y usuarios; (2) vulneración de las normas de protección contractual contenidas en la Ley 1480 de 2011 y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; (3) hacer efectiva la garantía que tienen los productores y proveedores del bien o servicio; (4) reparación de los daños causados en la prestación de los servicios que suponen la entrega de un bien; y (5) reparación de los daños originados por información o publicidad engañosa.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se debe precisar que esta acción protege únicamente los intereses particulares (demandante y demandado) y concretos de los consumidores. Es por medio de su ejercicio que pueden los usuarios del servicio de transporte reclamar la devolución del dinero pagado con ocasión a la celebración de un contrato de transporte que no cumplió con lo informado, solicitar el reembolso por la cancelación de su viaje, ya sea porque manifestó su voluntad en el accionar del derecho de retracto o desistimiento; o incluso puede solicitar la indemnización por asuntos derivados de la información y publicidad engañosa y los causados en la contratación de un servicio que supone la entrega de un bien. De esta manera, los usuarios del sector transporte demandan de manera directa la violación de las normas de protección a usuarios con el fin de lograr resarcir su derecho con ocasión al incumplimiento generado por el prestador del servicio o el oferente de este.

A manera de ejemplo, se trae a colación el caso resuelto por la SIC, en ejercicio de la acción de protección al consumidor<sup>159</sup>, el cual consistió en la adquisición de unos tiquetes aéreos por parte de un usuario, con destino Bogotá-Cusco, para el mes de abril de 2020, fecha para la cual estaban suspendidos los vuelos internacionales por disposición del Gobierno nacional de conformidad con el artículo 1.º del Decreto 439 de 20 de marzo de 2020<sup>[160]</sup>, razón que llevó a la aerolínea a cancelar dicho vuelo. Sin embargo, al recibir esta información, el usuario requirió el reintegro del dinero cancelado por los tiquetes comprados, solicitud que no era viable jurídicamente por cuanto el artículo 17 del Decreto 482 de 2020 otorgó a las aerolíneas la posibilidad de ante solicitudes de retracto, desistimiento o reembolso,

159 SIC, sentencia 1772 de 2021.

160 Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

reintegrar no directamente en dinero sino con sus servicios propios, esto es, *voucher*, bonos, millas etc.

Significa lo anterior, que si bien es cierto se había llevado a cabo la cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea, también lo es que esta debió brindar opciones, tales como el cambio de itinerario o la entrega de un *voucher* para ser redimido por el usuario. Así las cosas, la SIC declaró la vulneración de los derechos del consumidor y en consecuencia ordenó entregar un *travel voucher* al demandante. De esta manera, se puede observar cómo los usuarios del servicio de transporte pueden ejercer la acción de protección al consumidor, para obtener el reintegro del dinero, en este caso la entrega de un *voucher*, a fin de buscar la salvaguarda de su derecho particular y concreto. Por este motivo acudió ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC, a través de la presentación de una demanda<sup>161</sup>, lo que significa que el accionar en el ejercicio de estas funciones (jurisdiccionales) es a petición de parte y no de manera oficiosa, como es el caso de las entidades que tienen a su cargo facultades administrativas. De este modo, el consumidor cuenta con diferentes opciones para hacer valer sus derechos de acuerdo con el interés jurídico que pretenda tutelar, esto es interés particular o interés general, incluso tanto la acción administrativa presentada ante la Superintendencia de Transporte, como la acción de protección al consumidor incoada ante la SIC. Esta se puede tramitar de manera paralela, toda vez que no son excluyentes entre sí y su ejercicio puede coexistir. Esto significa que la vulneración de un derecho en materia de protección de usuarios del sector transporte puede culminar con una sentencia, con la expedición de un acto administrativo por la administración o con la emisión de los dos pronunciamientos.

### 3.2.2. Los jueces de la República como destinatarios originales de la competencia de protección de usuarios en las relaciones privadas

Como se observó anteriormente, la SIC, a pesar de ser una entidad con facultades administrativas, el legislador le atribuyó facultades jurisdiccionales para que asumiera conocimiento de la acción de protección al consumidor, buscando descongestionar las actividades que desarrollan los jueces de la República, logrando que los consumidores obtengan una respuesta rápida y evitando que se vean sometidos a la espera de largos trámites por la congestión de proceso que se presenta en el momento de incoar la acción.

No obstante, como se pudo analizar, la competencia no es única de dicha entidad, como se expresó anteriormente, puesto que es a prevención y a su

161 Manual del buen litigio. Disponible en línea: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/Manual\\_buen\\_litigio\\_jul9.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/Manual_buen_litigio_jul9.pdf), p. 14

vez puede ser ejercida por los jueces de la República, quienes además de conocer de esta acción jurisdiccional (acción de protección al consumidor), tienen atribuciones para conocer de los recursos de apelación que se presentan contra las providencias que emita la SIC en ejercicio de las funciones jurisdiccionales, por cuanto estas decisiones no son objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>162-163</sup>. Lo anterior permite afirmar que para no ver comprometida la imparcialidad en las decisiones que toma la SIC en materia de protección de usuarios, el juez de la República será quien en segunda instancia determina si esta decisión se llevó a cabo conforme a los parámetros del debido proceso, dando objetividad en todos aquellos pronunciamientos que se emitan por dicha entidad<sup>164</sup>. De ahí que las providencias judiciales emitidas por la SIC, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, sean conocidas por su superior jerárquico que para el efecto serían las autoridades judiciales.

Además conocen de todo lo relacionado con las acciones populares y de grupo<sup>165</sup>. En este punto, vale la pena resaltar que cuando se tutelan derechos

- 162 Código General del Proceso, artículo 24, parágrafo 3.º: "Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces. Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa".
- 163 Código General del Proceso, artículo 24, parágrafo 3.º: "Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable".
- 164 Esta afirmación ha sido reiterada por la Corte Constitucional cuando indica que: "En los casos en los cuales una superintendencia ejerce funciones jurisdiccionales, esa autoridad administrativa se convierte en un juez que debe interpretar la ley, darle aplicación, dirimir conflictos y aplicar el derecho en casos específicos. En virtud del principio de unidad jurisdiccional, dichas entidades comienzan a compartir la estructura jurisdiccional de quien tenía la competencia originalmente Si la Superintendencia suple excepcionalmente la competencia de un juez dentro de la estructura jurisdiccional ordinaria, la autoridad judicial llamada a tramitar la apelación será entonces el superior jerárquico del juez al cual desplazó la Superintendencia". Corte Constitucional, sentencia C-415 del 28 de mayo de 2002, Exp. D-3678.
- 165 Tal como están definidas en el artículo 2.º de la Ley 472 de 1998, el cual indica que "Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos". Estas acciones se presentan con el objeto de reclamar la protección de los derechos e intereses colectivos, citadas por el artículo 88 de la Constitución Política. El fin de su ejercicio, es evitar la presentación de un daño, hacer cesar un peligro y restituir las cosas al estado anterior, cuando el daño o el peligro hayan sido ocasionados por una acción u omisión de la autoridad pública o de particulares que hayan amenazado los derechos o intereses colectivos. La puede presentar, cualquier persona natural o jurídica, entidades públicas que cumplan funciones de vigilancia, inspección y control,

de los consumidores a través de las acciones populares o de grupo, se está dando cumplimiento al carácter poliédrico que lo compone, especialmente en lo que respecta al orden procesal, toda vez que su cumplimiento se puede exigir haciendo uso de las acciones de clase. Es decir, la acción de grupo se puede incoar por parte de los consumidores cuando buscan la reparación de un daño originado, como por ejemplo cuando se trate de productos defectuosos, prestación de servicio o se haya afectado a un grupo de personas con ocasión a la información difundida en un anuncio publicitario que resulta siendo engañoso y que, por ende, este grupo de personas pretendan su indemnización. Y en lo que respecta a la acción popular, la cual recae sobre la vulneración de los derechos colectivos de los consumidores se presenta cuando, existe amenaza contra dichos derechos, se busca la cesación del hecho generador, se quiere evitar el daño contingente y el restablecimiento de las cosas al estado previo<sup>166</sup>.

siempre que la amenaza haya sido originada en su acción u omisión, el procurador general de la nación, el defensor del Pueblo y las personerías, los alcaldes y demás servidores públicos. Su presentación debe hacerse ante los Jueces de la República, cuyo tratamiento específico está regulado por la Ley 472 de 1998 (Ley 472 de 1998. artículo 17 y siguientes). El propósito de la presente acción es esencialmente preventivo y no necesariamente debe ocurrir un daño. En lo que respecta a la acción de grupo, esta es una acción judicial que se ejerce para reclamar la reparación del daño causado a un derecho o interés colectivo o a un derecho de cada uno de los miembros de un grupo social determinado, siempre y cuando la fuente del daño haya sido la misma para todo el grupo. Vale la pena precisar que, no está relacionada únicamente con la protección de derechos constitucionales fundamentales, como tampoco los relacionados con derechos colectivos, puede comprender derechos subjetivos de origen legal y constitucional. Esta acción es ejercida por un número mínimo de 20 personas, quienes pueden ser representados por una sola persona, actuar por intermedio de un abogado y deben tener en común la presencia de un perjuicio individual por una misma causa y a su vez pretendan obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios por la lesión causada. La Corte Constitucional frente a esta acción, en diferentes pronunciamientos ha destacado las siguientes características: "En concreto, las acciones de grupo tienen las siguientes características: i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel" (Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-304 del 28 de abril de 2010, Exp. D-7910). Su función está orientada a reparar o resarcir una lesión que proviene de un daño consumado que se está produciendo respecto de un número plural de personas. Se interpone ante los jueces de la República, cuyo tratamiento específico está regulado por la Ley 472 de 1998.

166 En otras palabras, en la práctica, podemos ver como Universidad del Rosario, radicó una acción popular n.º 25000-23-41-000-2019-00566-00 de 2019, ante el Tribunal

Asimismo se conocen de los casos por responsabilidad por daños y producto defectuoso<sup>167</sup>. El artículo 19 de la Ley 1480 de 2011<sup>[168]</sup> establece el deber de información que recae tanto en el productor<sup>169</sup> como comercializador, en el evento de tener conocimiento o de percibirse de la falla del producto, para lo cual deberá informarlo dentro de los tres días calendario a la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante una comunicación que debe contener un plan de acción acompañado de la identificación del bien, imagen o representación gráfica, descripción del bien, identificación

Administrativo de Cundinamarca contra Transmilenio, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Transporte y la empresa que concesiona Transmilenio Recaudo Bogotá S. A. S., por considerar que la venta de las tarjetas Tu Llave afecta el acceso al servicio público y los derechos de los consumidores y usuarios, por constituir una venta atada, por cuanto el usuario solo puede acceder al transporte público cuando adquiera dicho bien.

- 167 En primer lugar, es importante señalar que por producto defectuoso se entiende todo bien (mueble o inmueble) que con ocasión a un "error en el diseño, fabricación, construcción, embalaje o información, no ofrezca la razonable seguridad a la que toda persona tiene derecho". Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, artículo 5.º, numeral 17. A su vez, el artículo 5.º, numeral 14 establece que la "Condición del producto conforme con la cual, en situaciones normales de utilización, teniendo en cuenta la duración, la información suministrada en los términos de la presente ley y si procede, la puesta en servicio, instalación y mantenimiento, no presenta riesgos irrazonables para la salud o integridad de los consumidores. En caso de que el producto no cumpla con requisitos de seguridad establecidos en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, se presumirá inseguro". Es decir que el producto, entiéndase por este bien o servicio, no cumpla con las condiciones de seguridad en situaciones normales de uso, incumpliendo los reglamentos técnicos o medidas sanitarias.
- 168 Ley 1480 de 2011, artículo 19: "Deber de información. Cuando un miembro de la cadena de producción, distribución y comercialización, tenga conocimiento de que al menos un producto fabricado, importado o comercializado por él, tiene un defecto que ha producido o puede producir un evento adverso que atente contra la salud, la vida o la seguridad de las personas, deberá tomar las medidas correctivas frente a los productos no despachados y los puestos en circulación, y deberá informar el hecho dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la autoridad que determine el Gobierno Nacional. Parágrafo. Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas individuales que se establezcan sobre el particular, en caso que el obligado no cumpla con lo previsto en este artículo, será responsable solidariamente con el productor por los daños que se deriven del incumplimiento de esa obligación".
- 169 Por su parte, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 30 de abril de 2009, Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01, sostuvo que, conforme al mandato previsto en el artículo 78 constitucional, sobre productores y proveedores "recae una obligación de seguridad a favor de los consumidores, esto es, que el conjunto de prestaciones a su cargo no se agota con el deber de poner en circulación cosas con la calidad e idoneidad requeridas, sino que incorpora, también, la garantía de que el consumidor no sufrirá en su persona o sus bienes ningún daño por causa de estas".

de los productores y comercializadores, y señalar las medidas correctivas si hay lugar, entre otras<sup>170</sup>.

A su vez, el artículo 20 de la Ley 1480 de 2011 dejó clara la responsabilidad solidaria que recae en los miembros de la cadena de producción, distribución y comercialización por todos aquellos daños causados por el producto defectuoso y a su vez señala las diferentes situaciones que pueden ser entendidas como daño<sup>171</sup>. Vale la pena precisar que el daño, el defecto del producto, como el nexo causal entre estos dos, deben ser demostrados por el afectado<sup>172</sup>, salvo que se trate del incumplimiento de un reglamento técnico, norma sanitaria o fitosanitaria. Así las cosas, se puede afirmar que la responsabilidad por daños por producto defectuoso puede traer consigo ya sea, de cara al usuario, muerte o lesión corporal y daño en una cosa diferente al producto defectuoso; y en materia de transporte este podría presentarse en dado caso que algún vehículo, a través del cual se lleve a cabo el transporte de pasajeros, tenga una defecto en su fabricación, en el diseño o aquellos ocasionados por la información que comunica el fabricante en el momento de dar las instrucciones para su uso. La exoneración para responder por daños de un producto defectuoso es descrito de manera taxativa por el artículo 22 de la Ley 1480 de 2011, dentro de ellos se encuentran: (1) eventos de fuerza mayor o caso fortuito; (2) aquellos que se generen por culpa exclusiva del afectado; (3) hechos generados por un tercero; (4) que el producto no haya sido puesto en circulación; y (5) que por cumplimiento de una norma legalmente vigente se generó el defecto y no fue previsible por el productor. Esta acción debe ser tramitada de acuerdo con numeral 2.º del artículo 56 de la Ley 1480 de 2011, ante la jurisdicción ordinaria.

170 Decreto 679 del 27 de abril de 2016, artículo 2.2.2.52.3, por el cual se adiciona un capítulo de la parte 2 del título 2 del Decreto Único del sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1480 de 2011.

171 Ley 1480 de 2011, artículo 20: "Responsabilidad por daño por producto defectuoso. El productor y el expendededor serán solidariamente responsables de los daños causados por los defectos de sus productos, sin perjuicio de las acciones de repetición a que haya lugar. Para efectos de este artículo, cuando no se indique expresamente quién es el productor, se presumirá como tal quien coloque su nombre, marca o cualquier otro signo o distintivo en el producto. Como daño, se entienden los siguientes: 1. Muerte o lesiones corporales, causadas por el producto defectuoso; 2. Los producidos a una cosa diferente al producto defectuoso, causados por el producto defectuoso. Lo anterior, sin perjuicio de que el perjudicado pueda reclamar otro tipo de indemnizaciones de acuerdo con la ley".

172 Ley 1480 de 2011, artículo 21: "Determinación de la responsabilidad por daños por producto defectuoso. Para determinar la responsabilidad, el afectado deberá demostrar el defecto del bien, la existencia del daño y el nexó causal entre este y aquél. Parágrafo. Cuando se viole una medida sanitaria o fitosanitaria, o un reglamento técnico, se presumirá el defecto del bien".

Por último, se precisa que el consumidor cuenta con diversidad de acciones que le permiten ejercer sus derechos y que retan a que tanto productor, proveedor o comercializador velen por un consumo responsable desde el mismo momento de la producción del producto, su comercialización hasta su uso o consumo.

## CONCLUSIONES

La aplicación transversal del derecho de consumo a otras disciplinas del derecho ha permitido que intereses que en principio parecían ser disímiles, como son aquellos que se derivan del ejercicio propio de las normas aeronáuticas, no fueran a confluir en un mismo escenario. Sin embargo, con el pasar de los tiempos han sido ciencias que a pesar de velar por intereses que se creían diferentes tienen uno en común que es la razón de ser de la prestación del servicio y es el usuario. Queda demostrado, por tanto, que no se requiere expedición de más cuerpos normativos que regulen relaciones de consumo de manera especial, puesto que la unificación normativa que trajo consigo el actual Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, dejó claro que sus disposiciones pueden ser aplicadas a todos los sectores de la economía donde no exista una norma especial o que existiendo debe acudir a aquellas disposiciones que la complementan.

Se resalta la importancia de construir la política pública de protección al usuario de manera conjunta con los actores de la cadena de consumo implicados, y de cara a avanzar en el desarrollo de la vigilancia preventiva, siendo esta un pilar fundamental para seguir creando herramientas que eviten la materialización de daños en el ejercicio de los derechos de los consumidores. Se tiene, entonces, que todos los usuarios del sector transporte se encuentran protegidos, independientemente del modo que utilicen para su desplazamiento, puesto que su protección no dependerá del medio que usen para lograr la ejecución de su contrato de transporte, sino de la información, la prestación del servicio de manera oportuna e idónea, y los canales de atención disponibles por el productor o proveedor en el momento de celebrar la relación de consumo. Adaptando las normas contenidas en el Estatuto del Consumidor para proteger al usuario del servicio de transporte aéreo, terrestre y acuático, hace que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sea integral, por cuanto al no existir regulación especial en el modo terrestre y acuático, lo que sí sucede en el aéreo, los usuarios de estos servicios pueden verse favorecidos con la unificación normativa contenida en el mismo, haciendo honor al espíritu del legislador que no fue otro, sino compilar en un solo cuerpo normativo todo aquello susceptible de protección independientemente del sector de la economía donde se hubiera generado el vínculo.

Recordemos que la aplicación del Estatuto del Consumidor es subsidiaria cuando se trata de la protección de los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo, puesto que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se encarga de la expedición de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia que contienen los derechos y deberes de los usuarios de este servicio, siendo antes del 25 de mayo de 2019 la autoridad que tenía a su cargo adelantar las funciones de fiscalización pertinentes para hacer valer lo que había regulado. Situación que el legislador decidió dividir y otorgó esta función a la Superintendencia de Transporte. Así las cosas, mientras la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se encarga de expedir y actualizar los reglamentos según el dinamismo del modo, la Superintendencia de Transporte ejerce la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones a través programas de prevención y promoción, dándole curso a las peticiones, quejas, reclamos y denuncias que presentan los usuarios del sector, advirtiéndoles que las facultades allí desplegadas buscan la protección del interés general, y a su vez informándoles las otras vías a las que pueden acudir. Esta protección se ejecuta indistintamente del modo utilizado, como único ente administrativo, especializado y técnico.

La protección de los derechos de los usuarios del sector transporte se lleva a cabo por diferentes autoridades, pues cada una de ellas se encarga de desarrollar su competencias según la especialidad. Es así como los jueces de la República buscan una protección por el interés particular, por resarcir daños a través del reconocimiento de perjuicios y por adelantar las acciones populares y de grupo; las autoridades administrativas se encaminan a garantizar el cumplimiento de las normas, protegiendo intereses generales a través de la prevención promoción o imposición de diferentes sanciones; y las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales son más rápidas en ejecutar dicha protección, por cuanto, por ley, aplican procesos más expeditos, verbal y verbal sumario, sin necesidad de que el usuario deba acudir a la justicia civil ordinaria y someterse a un proceso que requiere la inversión de más tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA

BLANCO BARÓN, CONSTANZA. "La información como instrumento de protección de los consumidores, los consumidores financieros y los inversionistas consumidores". *Opinión Jurídica*, vol. 11, n.º 21, Universidad de Medellín, 2012.

CATALUNYA VANGUARDISTA. "Hermanos Montgolfier. Tal día como hoy... 4 de junio de 1783 los hermanos Montgolfier alzaban el globo aerostático". Disponible en línea: <https://www.catalunyavanguardista.com/hermanos-montgolfier/>. [Consultado el 4 de junio de 2018].

CHAMIE, JOSÉ FÉLIX. "Principios, derechos y deberes en el derecho colombiano de protección al consumidor". *Revista de Derecho Privado*, n.º 24, 2013.

Conférence Internationale de Navigation Arienne, París, 8 de mayo al 28 junio de 1910, Procès-verbaux des séances et annexes.

CORREA HENAO, MAGDALENA. "El Estatuto del Consumidor: Aspectos generales sobre la naturaleza, ámbitos de aplicación y carácter de sus normas". En Carmen Ligia Valderrama Rojas (Dir.), *Perspectivas del derecho del consumo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Disponible en línea: [https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplp-misc2016d1\\_es.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplp-misc2016d1_es.pdf) [Consultado el 20 de septiembre de 2021].

FERNÁNDEZ BRITAL, ÓSCAR. *Derecho aeronáutico*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986.

GIRALDO LÓPEZ, ALEJANDRO, CARLOS GERMÁN CAYCEDO ESPINEL Y RAMÓN EDUARDO MADRIÑÁN RIVERA. *Comentarios al nuevo Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011*. Bogotá: Edición Legis, 2012.

GUAL ACOSTA, JOSÉ MANUEL, Y JUAN CARLOS VILLALBA CUELLAR. *Derecho del consumo problemáticas actuales*. Bogotá: Grupo editorial Ibáñez, 2013.

STIGLITZ, GABRIEL. "Derecho y políticas de defensa del consumidor en América Latina. La experiencia colombiana". En Carmen Ligia Valderrama Rojas (Dir.), *Perspectivas del derecho del consumo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

TOLE MARTÍNEZ, JULIÁN. "La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. Un Estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación". *Revista Cuestiones Constitucionales*, n.º 17, 2006.

VALDERRAMA ROJAS, CARMEN LIGIA. *Perspectivas del derecho de consumo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

ZÁRATE, ANÍBAL. "La protección constitucional de la rivalidad en el mercado como interés de las actuaciones administrativas en materia económica". En Jorge Iván Rincón Córdoba (Ed.), *Las transformaciones de la Administración pública y del derecho administrativo*, t. I, *Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

ZÁRATE, ANÍBAL. "Relatoría Grupo Mediación y Relaciones de Consumo". En *Global Mediation Rio*. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Maranhão e Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade, 2014.

## JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto 016 de 1994, proceso T-32352.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. 25000-23-24-000-2010-00609-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 28 de noviembre de 2019, Rad. 11001-03-24-000-2017-00239-00.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de mayo de 2020, Rad. 11001030600020200005-00.

Corte Constitucional, sentencia T-604 del 14 de diciembre de 1992, Exp. T-4616.

Corte Constitucional, sentencia C-1141 del 30 de agosto de 2000, Exp. D-2830

Corte Constitucional, sentencia C-710 del 5 de julio de 2001, Exp. D-3287.

Corte Constitucional, sentencia C-415 del 28 de mayo de 2002, Exp. D-3678.

Corte Constitucional, sentencia C-1071 del 3 de diciembre de 2002, Exp. D-4057.

Corte Constitucional, sentencia C-408 del 4 de mayo de 2004, Exp. D-5010.

Corte Constitucional, sentencia T-087 del 3 de febrero de 2005, Exp. T- 964874

Corte Constitucional, sentencia C-836 del 17 de agosto de 2005, Exp. D-5697.

Corte Constitucional, sentencia C-304 del 28 de abril de 2010, Exp. D -7910.

Corte Constitucional, sentencia C-439 del 25 de mayo de 2011, Exp. D-8314.

Corte Constitucional, sentencia C-570 del 18 de julio de 2012, Exp. D-8814.

Corte Constitucional, sentencia C-896 del 31 de octubre de 2012, Exp. D-9079.

Corte Constitucional, sentencia T-987 del 23 de noviembre de 2012, Exp. T-3.585.879.

Corte Constitucional, sentencia C-178 del 26 de marzo de 2014, Exp. D-9874.

Corte Constitucional, sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Exp. D-10187.

Corte Constitucional, sentencia C-284 del 13 de mayo de 2015, Exp. D-10455.

Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia T-341 del 29 de junio de 2016, Exp. T-5.388.920

Corte Constitucional, sentencia C-165 del 10 de abril de 2019, Exp. D-12536.

Corte Constitucional, sentencia C-048 del 12 de febrero de 2020, Exp. D-13348.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 30 de abril de 2009, Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01.

Superintendencia de Industria y Comercio, sentencia 1772 de 2021.