

Vicisitudes en la protección del usuario de paquetes turísticos en Colombia*

Vicissitudes in the protection of the tourist packages customer in Colombia

Resumen

La industria turística en Colombia ha crecido de manera significativa en los últimos años y, en particular, la oferta de paquetes turísticos que responde a una modalidad contractual compleja, tanto en su configuración como en las dificultades que pueden surgir para el usuario. En este artículo se pretende dar cuenta de la reflexión sobre la protección efectiva con que cuenta el usuario de planes turísticos en Colombia, al considerar que la normativa especial que tiene el sector turístico resulta insuficiente para lograr un real amparo ante las vicisitudes que enfrenta el consumidor. Para tal fin, mediante el uso predominante de fuentes primarias de información, se presenta un contexto general de los paquetes turísticos en Colombia, las dificultades que enfrenta el usuario y la protección normativa que existe en esta materia.

Palabras clave: Contratos de paquetes turísticos en Colombia, Contratación conexa, Contratación privada contemporánea, Protección al usuario de servicios turísticos.

Abstract

The tourist industry in Colombia has grown significantly in recent years. Particularly, the supply of tourist packages which attend to a complex contractual arrangement, both in their configuration and in the difficulties that could arise for the customer. The purpose of this paper is to reflect on the effective protection for the customer of tourism plans in Colombia, considering that the special regulations on the touristic sector are inadequate to achieve a real protection against the vicissitudes that the consumer faces. To this aim, through the predominant use of primary sources of information, this paper will present the general context of the tourist packages in Colombia, the difficulties that the customers face and the normative protection that exists in this area.

Keywords: Tourist package contracts in Colombia, Allied contracting, Contemporary private contracting, Protection to the customer of tourist services.

Sandra Eliana Cataño Berrio

Universidad de Antioquia, Colombia
Investigadora principal, Abogada y Magíster en Derecho, Universidad de Antioquia, profesora asistente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del grupo de investigación Saber, Poder y Derecho, Universidad de Antioquia.
sandra.catano@udea.edu.co

Luz María Wills Betancur

Universidad de Antioquia, Colombia
Coinvestigadora, Abogada, Universidad de Antioquia, Especialista en Derecho privado, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, integrante del grupo de investigación Saber, Poder y Derecho, Universidad de Antioquia.
luzmwills@gmail.com

Recibido:

5 de mayo de 2015

Aceptado:

22 de septiembre de 2015

* Este artículo es producto de la investigación "Relatividad de los efectos de los negocios jurídicos en la contratación conexa", inscrita en el Sistema Universitario de Investigación (SUI) de la Universidad de Antioquia, cofinanciada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, concluida el 16 de septiembre de 2015.

INTRODUCCIÓN

Con el empaquetamiento de bienes y servicios se pretende dar respuesta a los intereses de los empresarios, vinculados con la complementación e integración de procesos productivos y competitivos, para lograr llegar a muchos más mercados y satisfacer las necesidades de consumo, con los menores costos posibles de transacción. En atención a esto, desde el ámbito jurídico se vienen implementando modalidades contractuales complejas, que involucran la unión de varios contratos, celebrados por los mismos o por distintos sujetos de derecho, dirigidos a alcanzar, en su conjunto, una finalidad socioeconómica común que un contrato aislado y único no lograría.

Una de estas modalidades, de frecuente celebración en Colombia, corresponde al denominado contrato de paquete turístico*, integrado por una gama de servicios dirigidos a la satisfacción de un interés único: la realización de un viaje por un precio global. Dicho contrato demanda la celebración de varios acuerdos contractuales, entre diferentes agentes, que se relacionan entre sí al conformar un mismo sistema negocial con un propósito social y económico, lo que exige la integración de unas redes de actuación empresarial, por

una parte, como también la configuración de complejas relaciones de consumo, por otra.

El referido negocio puede favorecer el surgimiento de situaciones problemáticas para los usuarios de servicios turísticos empaquetados, en el marco de la contratación privada contemporánea, lo que demanda una revisión y análisis de la normativa existente en el sector turístico, con el fin de establecer si los usuarios de contratos de paquetes o planes turísticos en Colombia cuentan con una regulación especial que proteja sus relaciones de consumo.

De manera que, el propósito del presente artículo es reflexionar sobre la efectiva protección del usuario de planes turísticos en Colombia, al considerar que existe una dispersión normativa para el sector turístico que puede atender más a aspectos de organización, administración y funcionamiento de los diferentes profesionales que lo integran, y menos a la protección contractual del usuario-turista, que esté más acorde con las nuevas tendencias del derecho de los consumidores.

Para estos fines, en desarrollo de la investigación de la cual se derivan estas reflexiones académicas**, se ha acudido a la consulta de

* De conformidad con el último censo de agencias de viajes en Colombia, realizado en el año 2010 por la firma Conecta SAS para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), el ítem más representativo de las ventas de las agencias de viajes censadas, para los años 2008 y 2009, fue el paquete turístico, seguido de los tiquetes aéreos. El documento completo se puede consultar en: <http://www.anato.org/index.php/censo-nacional-agencias-de-viajes-2010>, última consulta el 27 de septiembre de 2015.

** La investigación concluida, de la cual se derivó este artículo de reflexión académica, se denomina "Relatividad de los efectos de los negocios jurídicos en la contratación conexa", cuyo objetivo general era determinar los alcances de la regla de la relatividad de los efectos jurídicos de los negocios, en la configuración de los contratos conexos, a partir de un estudio y análisis doctrinal y de la revisión de textos de contratos de servicios turísticos celebrados en Colombia, bajo la pregunta de investigación ¿se genera con la conexidad contractual una nueva excepción a la regla de la relatividad de los efectos de los negocios jurídicos? Dicha investigación de carácter teórico cualitativo, de

doctrina especializada, tanto nacional como extranjera, y, de manera primordial, a la normativa nacional; a textos de contratos, términos y condiciones de paquetes turísticos celebrados en Colombia*; a decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC); a proyectos de ley y a entrevistas realizadas a una abogada experta en derecho de los consumidores en Colombia, al director jurídico de una reconocida agencia de viajes y cadena hotelera colombiana, y a una exasesora comercial de una agencia de viajes, empleando para ello un muestreo intencional**.

Este escrito se estructura en tres acápites y las conclusiones. En el primero, se presenta un contexto general de los paquetes turísticos en Colombia, con un breve panorama de

la importancia y crecimiento de la industria turística en los últimos años, así como un acercamiento al contrato de paquete turístico y lo que está buscando el usuario. En el segundo, se exponen algunas dificultades que se presentan para el usuario de estos productos empaquetados, en atención a la complejidad de esta contratación, la figura de la intermediación y las expectativas legítimas de los usuarios. En el tercero, se revisa la normativa especial del sector turístico al igual que el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), con el fin de establecer la protección efectiva de los usuarios de estos servicios.

I. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PAQUETES O PLANES TURÍSTICOS EN COLOMBIA

En la última década la industria turística se ha constituido en un sector importante dentro de la economía colombiana, convirtiéndose en la tercera fuente de divisas para el país, con la generación de empleo, el incremento de la llegada de turistas internacionales, el fortalecimiento de los destinos nacionales, las mejoras en la infraestructura hotelera, la ampliación de los servicios ofrecidos y una mayor conectividad en el transporte aéreo de pasajeros.

Para el año 2014 este sector, de acuerdo con datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, ocupó el tercer lugar en generación de divisas, después del petróleo y el carbón, con unos ingresos de USD 4.980 millones que recibió el país en la cuenta de viajes y trans-

análisis documental, empleó un estudio de caso: el contrato de paquete turístico en Colombia, como un contrato conexo.

Cabe aclarar que la exposición de los resultados de la investigación concluida hace parte de otro artículo de investigación científica. Y para el presente artículo, después de los hallazgos obtenidos en la referida investigación, se optó por exponer algunas reflexiones sobre un aspecto en particular relacionado con la protección del usuario de paquetes turísticos en Colombia.

* Se consultaron los textos de 11 contratos de paquetes turísticos celebrados con diversas agencias de viajes que operan en Colombia y 10 términos y condiciones que aparecen publicados en páginas web de agencias de viajes y operadores turísticos.

Agencias de viajes y operadores turísticos: Decameron, Representaciones turísticas Caribbean Tours Ltda., Viajes Vive Colombia, A lugares y Destinos S.A., Hotel Almar, Tour School Ltda., De Pueblo en Pueblo, Colombia Ecoturismo, Escaped to Perú, Semillatours, Aviatur, Destino Caribe S.A., Viajes Falabella, Operadora de viajes y turismo Antioquia SAS.

Otros 10 negocios jurídicos relacionados con el sector turístico, seis de ellos corresponden a convenios celebrados entre agencias de viajes y proveedores de servicios turísticos.

** Esto es atendiendo a la consulta de algunos expertos en los asuntos objeto de la investigación realizada: derecho de los consumidores, contratos de paquetes turísticos y protección al usuario-turista en Colombia.

porte de pasajeros durante dicho año*, “y es el responsable de más del 50 % de las exportaciones totales de servicios” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, 2015).

La promoción de este sector de la economía ha estado acompañada, en los últimos años, de importantes incentivos tributarios que buscan su fortalecimiento**, mediante la explotación de los diversos atractivos turísticos con que cuenta el país y el incremento de la inversión extranjera. Esto ha generado el crecimiento de la industria hotelera y del transporte de pasajeros, principalmente el aéreo*, como también la diversificación de los servicios turísticos mediante formas contractuales novedosas, tanto para la asociatividad entre los diferentes empresarios turísticos, como en las relaciones que se configuran con los usuarios a través de los paquetes o planes turísticos, que implican una integración de diversos

servicios, vinculados a un mismo negocio jurídico, a cambio de un precio global, asunto que se abordará a continuación.

En consideración a este contexto y de cara a las relaciones contractuales que surgen en este sector con los usuarios de los servicios turísticos, se tiene que los paquetes o planes turísticos corresponden a un conjunto de contratos, celebrados entre distintos sujetos de derecho, que responden cada uno a la prestación de un servicio específico (transporte, porción terrestre o alojamiento, alimentación, seguros, guía turística, receptivos como son los traslados y las excursiones), pero que se integran o vinculan a un mismo sistema negocial, con el fin de satisfacer una necesidad socioeconómica única: proporcionar al usuario-turista un viaje por un precio global.

De conformidad con las fuentes primarias consultadas en el desarrollo de la investigación, es posible afirmar que resulta cada vez más frecuente que las personas interesadas en realizar un viaje, bien sea por ocio, estudio o negocios, acudan a uno de los empresarios que integran esta cadena negocial, generalmente una agencia de viajes, con el fin de adquirir un empaquetamiento de servicios turísticos por un precio único. Sin desconocer que existen otras formas de contratar servicios turísticos, es muy significativa la oferta de planes o paquetes turísticos en el país, para responder, por una parte, a un interés de los empresarios de integrar y complementar servicios, para lograr llegar a muchos más mercados con los menores costos posibles (Mosset, 1999); y, de otra, atendiendo las necesidades

* De conformidad con el informe de la evaluación de la balanza de pagos y posición de inversión internacional 2014 del Banco de la República: “Cabe anotar que las exportaciones de servicios se concentran principalmente en el rubro de viajes (US\$ 3,914 m) y transporte [principalmente aéreo de pasajeros] (US\$ 1,768 m) [...] Durante 2014, las exportaciones de servicios ascendieron a US\$ 6,937 m con un crecimiento anual de 1,1 % (US\$ 77 m), impulsado mayoritariamente por los mayores ingresos por concepto de viajes (US\$ 303)”. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/ibp_ene_dic_2014.pdf, última consulta el 5 de mayo de 2015.

** En las Leyes 1101 de 2006, 1558 de 2012 y en la 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) se han establecido beneficios tributarios para este sector de la economía, con el fin de fomentar su crecimiento, considerando al turismo “[...] como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas” (L. 1101/2006, Art. 4).

* De acuerdo con el reporte de balance de pagos del Banco de la República del año 2014, en el comercio exterior de servicios “Transporte y viajes son los rubros más relevantes de la cuenta de servicios representando el 66 % del comercio global” (Banco de la República, disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/ibp_ene_dic_2014.pdf, última consulta el 5 de mayo de 2015).

de consumo de aquellos usuarios interesados en la comodidad de los servicios a los cuales pueden acceder, sin necesidad de tomar muchas decisiones, simplemente dejar en manos de otro (generalmente la agencia de viajes) la organización de su paquete de servicios.

En consecuencia, el contrato de paquete turístico corresponde a un negocio jurídico complejo que atiende a la conexidad contractual*, esto es, la configuración e integración de varios contratos, celebrados por diferentes sujetos de derecho, para lograr una finalidad socioeconómica común, el viaje por un precio único. El usuario, por lo general, contrata con una agencia de viajes (Algaba, 2010; Gómez, 2010; Haza, 1997), esta puede ser a la vez la organizadora del paquete o existir otra agencia diferente que se encarga de la comercialización del plan confeccionado por otra. Y, a su vez, para cumplir con la finali-

dad socioeconómica, se celebra otra serie de contratos y subcontratos, entre las agencias y los operadores turísticos, para la prestación de los servicios que integran el paquete. De modo que, cada contrato involucrado en este sistema negocial generalmente es típico, cuenta con su propio objeto y causa contractual, pero el negocio jurídico en su conjunto, para responder al empaquetamiento de servicios, corresponde, en nuestro ordenamiento jurídico, a un negocio atípico**.

II. DIFICULTADES QUE SE PRESENTAN PARA EL USUARIO DE PAQUETES TURÍSTICOS EN COLOMBIA

El usuario de paquetes turísticos en Colombia se enfrenta a diversas situaciones problemáticas, como resultado de la confluencia de varios factores tales como: la complejidad en

* La conexidad contractual es uno de los fenómenos de la contratación privada contemporánea, junto con los contratos en masa, los contratos de adhesión y las condiciones generales de contratación, que atiende a la diversificación y ampliación de las necesidades socioeconómicas referidas a la adquisición de bienes y la prestación de servicios; como también a la complementación e integración empresarial con el fin de llegar a muchos más mercados, satisfacer las demandas de consumo y reducir los costos de las transacciones. Los dos presupuestos para la configuración de los contratos conexos son, por una parte, la existencia de una causa sistémica o supracontractual, esto es cada contrato tiene su propia causa contractual pero todos los contratos que integran el sistema negocial confluyen en una misma finalidad socioeconómica. Y, por otra parte, la asociatividad empresarial, sin necesidad de conformar una sociedad o un contrato de colaboración empresarial, las empresas se integran y complementan en atención a un interés económico por contratar agrupadamente con los clientes, para obtener así beneficios empresariales mutuos. Los requisitos para configurar un contrato conexo son (i) la pluralidad de contratos; (ii) todos ellos unidos por un fin socioeconómico común, nexo funcional unitario u operación económica global; (iii) dependencia funcional de todos los contratos, de modo que las vicisitudes de uno de los contratos pueden llegar a afectar los efectos jurídicos de los demás. Al respecto se puede consultar: López, 1994; Lorenzetti, 1996; Mosset, 1999; Lorenzetti, 2000.

** El Decreto 2438 de 2010, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el artículo 2º, simplemente define el paquete o plan turístico como “[...] la combinación previa de, por lo menos, dos o más servicios de carácter turístico, vendida u ofrecida como un solo producto y por un precio global” (D.2438/2010, Art. 2). Pero no existe en Colombia una regulación sistemática del negocio jurídico paquete turístico.

En países como Argentina y España este contrato tiene una regulación sistemática bajo la denominación de contrato de viaje combinado, que celebra el usuario-turista con una agencia de viajes y es “aquel por el cual, la agencia, a cambio de un precio, se obliga a proporcionar a su contraparte una serie de servicios turísticos coordinados entre sí, de manera que conforman un resultado unitario y complejo, que es el objeto de su prestación y que da nombre al contrato: el viaje combinado” (Cfr. Haza, 1997, p.13). Argentina es el único país de lengua hispana que ha ratificado la Convención Internacional sobre contratos de viajes combinados (CVW), celebrada en Bruselas el 23 de abril de 1970, UNIDROIT, Convención Internacional relativa a los contratos de viajes combinados, CCV (23 de abril de 1970). Disponible en <http://www.unidroit.org/fr/etat-ccv-1970>, última consulta el 19 de junio de 2015. Y en España se tiene la Ley 21 del 6 de julio de 1995, que regula los viajes combinados y atiende la directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 90/314 del 13 de junio de 1990. Disponible en <http://www.mesadelturismo.com/legislacion/agencias-de-viajes/ley-2195-de-6-de-julio-de-viaj/ley-211995.htm>, última consulta el 15 de junio de 2015.

la estructura y funcionamiento de los distintos agentes que integran la cadena de organización, comercialización y prestación de los servicios turísticos; la figura de la intermediación que es usual en la celebración y posterior ejecución de estos contratos; las características de los paquetes turísticos, que atienden a una contratación en masa; el determinante papel que juega la publicidad en la oferta de estos servicios como también, las expectativas legítimas del usuario de dichos planes. A estos aspectos se hará alusión a continuación, para luego revisar, en el siguiente apartado, la protección que existe en el ordenamiento jurídico interno para los usuarios de esta modalidad contractual.

El Decreto 502 de 1997 regula la naturaleza jurídica y funciones de los diferentes tipos de agencias de viajes en Colombia, en desarrollo del artículo 85 de la Ley 300 de 1996. De conformidad con esta norma, las agencias de viajes son de tres clases: “Agencias de Viajes y Turismo, Agencias de Viajes Operadoras y Agencias de Viajes Mayoristas” (D.502/97, Art. 1°). Las primeras se dedican, de manera primordial, a la comercialización o venta de planes turísticos, que serán prestados por otras agencias de viajes. Las agencias operadoras tienen como función principal prestar los servicios de los planes turísticos programados por ellas mismas o por otras agencias. Y las mayoristas se dedican a programar y organizar planes turísticos, es decir serían simplemente las organizadoras de los paquetes turísticos.

El artículo 7° de este decreto, en su parágrafo,

establece una prohibición para las agencias de viajes mayoristas, en el siguiente sentido: “no podrán vender directamente al público, no pudiendo por lo tanto establecer ni mantener contacto comercial con este. Sin embargo responderán solidariamente con la agencia de viajes vendedora ante el usuario por las reclamaciones que se presenten” (D. 502/97, Art. 7).

Lo anterior significa que la agencia de viajes mayorista solo se encargaría de volúmenes, esto es de adquirir masivamente servicios, por ejemplo sillas en avión, camas en hoteles, para armar los paquetes turísticos, pero la comercialización la debería realizar una agencia de viajes minorista. Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos obtenidos en la investigación realizada, en la práctica se encuentra que las agencias de viajes en Colombia, cualquiera sea su naturaleza, mayoristas o minoristas, organizan y también comercializan los planes turísticos. Todo esto refleja la complejidad que se presenta en la estructuración de estas relaciones contractuales entre los empresarios del sector turístico.

Esto puede obedecer a la ya mencionada conexidad contractual, toda vez que la prestación de los diversos servicios turísticos, en forma empaquetada o mediante la confección de planes, en relación con el caso objeto de estudio, requiere de la integración de varios empresarios quienes, por contar cada uno con una especialidad concreta dentro del sector, o tal vez por eludir o diluir la responsabilidad frente a los consumidores (Mosset,

1999, pp.32-34; López, 1994, pp.242-243), requieren asociarse o complementarse mediante complejos y creativos acuerdos negociales.

Dichos acuerdos trascienden las formas típicas y atípicas de asociación empresarial, como la conformación de sociedades, las cuentas en participación, o los contratos de colaboración empresarial, verbigracia los *joint venture*. Se trata de convenciones atípicas de integración y complementación, para la oferta y prestación de servicios entre agencias de viajes y diferentes operadores turísticos. Además, mediante tales acuerdos se conserva la independencia y autonomía de cada uno de los empresarios que se asocian para la consecución de un objetivo económico-social común, lo que puede terminar dificultando el tema de la responsabilidad frente al usuario.

En este sentido, en los contratos, términos y condiciones de paquetes turísticos consultados se encontró que la agencia de viajes, como aquel actor con el cual suele tener relación directa el usuario-turista en la contratación del plan, solo cumple una función de intermediación entre los diferentes operadores o prestadores y el usuario (bien porque la agencia solo comercialice el paquete, o bien porque organice o confeccione este y, a la vez, se encargue de su distribución o comercialización), respondiendo solo por una obligación de medio o diligencia en relación con la oferta de servicios, excluyendo cualquier responsabilidad en su prestación y estableciendo que el usuario debe reclamar al operador de los servicios turísticos.

Los convenios entre los empresarios del sector turístico para complementarse, llegar a muchos más mercados y cumplir con los intereses y expectativas de los usuarios de dichos servicios, son, como ya se dijo, de carácter atípico, pero para fines de establecer sus efectos y regulación aplicable se explican o bien como un mandato que el turista celebra con la agencia de viajes, para que esta contrate la prestación de ciertos servicios por parte de un tercero, o bien como un contrato de obra o arrendamiento de servicios que prestará un tercero.

Todo lo anterior, relacionado con la complejidad de las estructuras empresariales de organización y funcionamiento en este sector, puede representar una primera dificultad para el usuario de estos productos empaquetados, quien tiene, por lo general, como su co-contratante a la agencia de viajes, pero en el caso de una reclamación, los términos contractuales consultados disponen que debe dirigirse contra el operador o prestador del servicio. Sumado esto a la poca claridad que existe frente a los reales alcances de la figura de la intermediación en estos casos y la pretensión de imponer al usuario la carga de establecer el ámbito de gestión de cada uno de los intervinientes, en esta cadena de integración para la prestación de los servicios turísticos.

Otras dificultades que enfrenta el usuario de paquetes turísticos, se derivan de las características de esta relación contractual enmarcada en el contexto de la contratación priva-

da contemporánea*. La celebración de este contrato atiende a la contratación en masa, los contratos de adhesión en bloque a condiciones generales, predispuestas por el empresario, y a la frecuente presencia de cláusulas lesivas para el adherente (usuario-turista).

Esta contratación, además de compleja, como ya se mencionó, por integrar un sistema negocial con varios contratos y subcontratos dirigidos a un mismo fin, atiende a los requerimientos de una contratación en masa, esto es a la celebración de un gran volumen de contratos predispuestos por el empresario y a los cuales el usuario se adhiere en bloque, con una reducida o casi ausente fase de discusión o tratativas, y, por lo tanto, a la escasa o ninguna posibilidad de modificar ese contenido previamente dispuesto.

Lo frecuente en estos eventos es encontrar publicados en las páginas o portales web de las agencias de viajes y operadores turísticos los denominados términos y condiciones generales, que hacen parte de una fase previa a la contratación, de carácter uniforme, rígida y unilateral, que adquieren connotación contractual una vez se celebra el negocio jurídico con el usuario, pudiendo señalar que se trata, como regla general, de la celebración de con-

tratos de adhesión a condiciones generales, mediante los cuales se adquieren productos (servicios) empaquetados, elaborados o fabricados (Weingarten, 2000; Algaba, 2010) que configuran relaciones de consumo.

Este campo de los contratos de adhesión y las condiciones generales de contratación es muy favorable para la presencia de cláusulas lesivas para el adherente, en este caso el usuario-turista**. En los contratos, términos y condiciones revisados en la investigación se encontraron cláusulas que obligan al usuario a renunciar a cualquier tipo de reclamación por errores o ambigüedades en el contrato. Otras que permiten al predisponente modificar, en forma unilateral, sin previa notificación o autorización del usuario, las prestaciones establecidas en el contrato. También disposiciones contractuales en las cuales el usuario renuncia a cualquier tipo de reclamación (administrativa o judicial) por cambios o reacomodaciones que se presenten. Cláusulas de exoneración de cualquier tipo de responsabilidad por parte de las agencias, en relación con la adecuada prestación de los servicios. Y otras que fijan altas penalidades para el usuario en caso de presentarse cambios por parte de este en las reservas realizadas.

* Las dinámicas de la economía de mercado, el crecimiento demográfico y la existencia de más necesidades socioeconómicas que satisfacer, con un mayor grado de complejidad, han conducido a evidentes transformaciones en la contratación privada, con la reducción o eliminación de la fase de tratativas o negociación, en muchos ámbitos, con una contratación en masa, de adhesión y sujeta a unas condiciones generales dispuestas previamente por el predisponente, todo ello para responder con mayor agilidad a los intereses empresariales de reducción de costos de transacción y maximización de los beneficios (Soto, 2000; Soto, 2009).

** En este trabajo se entiende por cláusulas lesivas o injustificadas (también conocidas como abusivas) aquellas que consagran derechos, prerrogativas o beneficios excesivos para el predisponente, como también cargas y obligaciones desproporcionadas e injustificadas para el adherente. Al respecto se puede consultar: Soto, 2000; Soto, 2009; Suescún, 2009; Echeverri, 2011; Pérez, 2013. De igual forma, dispone el artículo 42 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) que son abusivas "aquellas [cláusulas] que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y, las que en las mismas condiciones, afectan el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos" (L.1480/11, Art. 42). Estableciendo también, dicha norma, que el alcance de dicho desequilibrio dependerá y se evaluará en el caso concreto.

Ahora bien, otro asunto problemático que se presenta en la configuración y ejecución de estos negocios está relacionado con la publicidad que se emplea. Este aspecto juega un papel muy importante en todas las fases negociales: precontractual, contractual y postcontractual. Las agencias y operadores se valen de diversas estrategias publicitarias para la oferta de sus servicios; así resulta abundante la cantidad de información que aparece por diferentes medios relacionada con el empaquetamiento de servicios turísticos, algunas muy detalladas en los servicios ofrecidos y llamativas en su presentación, otras más simples y que obligan a indagar por una mayor información.

En este orden de ideas, en algunos de los contratos, términos y condiciones consultados se estipula que el objeto contractual es la prestación de los servicios turísticos contemplados en el cartel promocional o en la página web respectiva, lo que evidencia el carácter vinculante de la publicidad, no solo en la etapa precontractual, sino también en la interpretación e integración del contrato y en su ejecución.

En relación con las decisiones de la Superintendencia de Industria y Comercio, analizadas en la investigación, correspondientes a trámites jurisdiccionales y administrativos sancionatorios*, se tiene que el principal mo-

tivo de demandas y quejas presentadas por los usuarios contra operadores turísticos es, precisamente, el empleo de publicidad engañosa. En cuatro de los casos revisados se sancionó a los operadores turísticos (Air France, Hoteles Decameron Colombia S.A., Despegar.com y Megavacaciones) porque los consumidores no recibieron información veraz, oportuna y suficiente en relación con el servicio turístico adquirido. En el primer caso, por la oferta de un servicio nuevo sin brindar información suficiente, oportuna y completa al consumidor que adquirió los tiquetes, haciendo alusión la SIC, en esta decisión, solo a la normativa consagrada en el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011). En el segundo, el consumidor recibió información engañosa correspondiente al valor del contrato y al tipo de plan adquirido. En el tercero, por engaño a los usuarios en relación con el precio ofrecido bajo el lema *mejor precio garantizado* y sin presentar desde un principio el precio total con impuestos, tasas, cargos y sobrecargos. Y en el cuarto, por inclusión de publicidad engañosa en ocho anuncios televisivos.

Además, de conformidad con los informes presentados por la SIC, entre los años 2012 y 2014, relacionados con trámites administrativos adelantados por la Dirección de Investigaciones para la Protección al Consumidor, las sanciones por publicidad engañosa y/o por la falta de información en la oferta de ser-

* En el desarrollo de la investigación se sistematizaron y analizaron cinco demandas tramitadas ante la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales, contra Viva Colombia (Sentencia 921 del 10 de septiembre de 2013), Avianca (Sentencia 678 del 28 de julio de 2014), Air France (Sentencia 1099 del 25 de octubre de 2013), LAN Colombia Airlines S.A. (Sentencia 25 de 2014), y Hoteles Decameron Colombia S.A. (Sentencia 1231 del 26 de noviembre de 2013). Así

como, dos trámites administrativos sancionatorios, surtidos ante la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, contra Servicios Online S.A.S., más conocido como Despegar.com (Resolución 0524 del 10 de enero de 2014) y World Parcel Express Service Internacional S.A.S o Megavacaciones (Resolución 19551 de 2014).

vicios turísticos, fueron las más recurrentes, en 11 de 16 casos de sanciones a operadores turísticos durante tal período, seguido de la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas. Cabe resaltar que, según el informe del primer semestre del año 2013, el sector turístico ocupó el tercer lugar de sectores más sancionados por la SIC (antecedido por grandes almacenes y restaurantes), con un 10,96 % de sanciones. Y los montos de las sanciones en este sector son más bien bajos, teniendo en cuenta el valor máximo que establece la regulación de turismo (multas hasta de 20 smlmv)*.

Finalmente, otra de las dificultades que enfrenta el usuario de servicios turísticos se refiere a los incumplimientos que se presentan al momento de la ejecución del contrato, cuando el servicio no satisface las expectativas legítimas que este tenía en relación con su viaje –asunto ya de por sí complejo en este tipo de prestaciones–, o se presentan otras circunstancias no contempladas al momento de la celebración del negocio**, encontrándose el usuario a una gran distancia de su sitio de residencia y del lugar de la celebración del contrato, que lo determina a realizar las reclamaciones ante el operador, con quien no

contrató, o incluso tener que asumir costos adicionales no previstos, debido a los acuerdos y alcances establecidos por los distintos empresarios (agencias y prestadores) y desconocidos por el usuario.

III. SOBRE LA PROTECCIÓN DEL USUARIO DE PAQUETES TURÍSTICOS EN COLOMBIA

El sector turístico en Colombia está regulado por la Ley 300 de 1996, denominada Ley General de Turismo, modificada por la Ley 1558 de 2012. De igual forma, existe una gran cantidad de decretos, resoluciones, reglamentos y circulares provenientes de diferentes autoridades del Gobierno Nacional como el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, lo que genera una profusión normativa en este sector, que está centrada, de manera primordial, en aspectos administrativos relacionados con la organización, operación y funcionamiento de los diferentes agentes que lo integran.

De acuerdo con esta normativa, se considera que el turismo debe cumplir una función social y goza de una “especial protección en razón de su importancia para el desarrollo del país” (L. 300/96, Art. 1º, modificado por L. 1558/12, Art. 2)*.

* Estos informes se pueden consultar en: <http://www.sic.gov.co/drupal/proteccion-del-consumidor>, última consulta junio 6 de 2015.

** En los países que hacen parte de la Comunidad Económica Europea es posible la indemnización de perjuicios no solo de daños sufridos en el patrimonio del consumidor (daños patrimoniales), sino también por daños extrapatrimoniales, esto es que se repare al usuario turista por “[...] el perjuicio que le haya podido suponer no disfrutar de sus vacaciones o disfrutarlas en unas condiciones en las que no haya podido descansar debido al mal funcionamiento de los servicios que componen el viaje o a lo defectuoso de la prestación” (Haza, 1997, p.242).

* Entre los principios que consagra la Ley 300 de 1996 se encuentra el de la protección al consumidor en los siguientes términos:

Artículo 2 [modificado por el artículo 3 de la Ley 1558 de 2012]. “PRINCIPIOS. [...] 13. Protección al consumidor. Con miras al cabal desarrollo del turismo, el consumidor será objeto de protección específica por parte de las entidades públicas y privadas” (L.300/96, Art. 2).

El sector turístico en Colombia contaría con una normativa especial para la protección del usuario de los servicios relacionados con este (el usuario-turista) y solo se aplicaría de forma supletoria el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de esta última norma. Sin embargo, ante las dificultades que enfrenta el usuario de planes o paquetes turísticos, reseñadas en el acápite anterior, cabría formular el siguiente cuestionamiento: ¿resulta suficiente esta regulación normativa para atender las complejidades de las relaciones de consumo que se derivan de los contratos de paquetes o planes turísticos?

Se hace necesario, entonces, hacer alusión a esta normativa especial, de forma breve, en relación con los asuntos atinentes a la protección de los usuarios del sector turístico. Como también la regulación general de protección de los consumidores consagrada en el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), al cual es necesario acudir también en estos casos. Así como la referencia a los proyectos de ley que se han presentado para reforzar el amparo del usuario de servicios turísticos en Colombia.

En la normativa existente propia del sector turístico, en relación con los aspectos referentes a la protección del consumidor, se encuentra lo siguiente:

- El empleo de publicidad engañosa y de información que dé lugar a error en el público con respecto a las modalidades contractuales, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del contrato, sus condi-

ciones, las características de los servicios turísticos ofrecidos, así como los derechos y obligaciones de los turistas, son conductas sancionables de conformidad con lo regulado en los artículos 71 de la Ley 300 de 1996 y 30 de la Ley 1558 de 2012.

- En el Decreto 2438 de 2010 se fijan unas reglas importantes en el complejo tema de la intermediación que realizan las agencias de viajes*. De igual forma, este mismo decreto dispone la información que debe contener la publicidad escrita sobre los planes o servicios turísticos ofrecidos por las Agencias (Art. 2). Como también el contenido de la cláusula de responsabilidad que deben tener los servicios, planes o paquetes turísticos (Art. 4).
- El monto máximo de multas que establece la Ley 1429 de 2010 (Art. 47, num. 2°), como una de las sanciones de carácter administrativo aplicables a los prestadores de servicios turísticos que incurran en las infracciones tipificadas en el artículo 71 de la Ley 300 de 1996, es de hasta 20 salarios mínimos legales mensuales, mientras que el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) prevé multas de hasta 2000 salarios mínimos legales mensuales.
- El derecho de retracto para el sector turístico solo está regulado en las ventas de tiempo compartido, mediante el Decreto 774 del 9 de marzo de 2010.

* Al respecto, en el artículo 1° de este decreto se prescribe que: “[...] 5. Cuando las agencias requieran la intermediación de otros prestadores de servicios turísticos, deberán celebrar convenios escritos o contar con ofertas o cotizaciones escritas en los que conste o compruebe tal calidad y los servicios que dicha intermediación comprende, los derechos y obligaciones de las partes, las condiciones de su operación y su responsabilidad frente al viajero” (D.2438/10, Art. 1°).

- La Ley 1558 de 2012 se refiere a la protección del turista en su artículo 25*, señalando que para la protección del consumidor de servicios turísticos se aplicará la normativa contenida en la Ley 300 de 1996 y demás normas que la modifiquen o reglamenten.
- Desde el 1° de enero de 2012 la SIC tiene las funciones de vigilancia, inspección y control en asuntos relacionados con la protección de los usuarios de servicios turísticos, de conformidad con lo regulado en el Decreto 4176 de 2011, artículo 3°. Sin embargo, la Ley 1558 de 2012, artículo 25, parágrafo 2°, establece que las controversias que se susciten en desarrollo de la prestación del servicio de transporte aéreo serán resueltas por la entidad aeronáutica (Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil) como única entidad competente del sector, excluyendo esta industria (la del transporte aéreo civil) de la competencia determinada por el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011).
- La Resolución 3349 de agosto 1° de 2013, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamenta la exigencia de garantías, expedidas por empresas de seguros o por entidades financieras debidamente constituidas, que deben otorgar los diferentes prestadores de servicios turísti-

cos con el fin de amparar el cumplimiento de los servicios contratados por los turistas y las devoluciones de dinero a favor de ellos, cuando hubiere lugar a esto.

- En el caso del servicio de transporte aéreo de pasajeros, la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil cuenta con los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC, 28 en total (del 1 al 26, y los RAC 137 y 200)**.
- Finalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 1097 del 17 de junio de 2014, mediante el cual se reglamenta la etapa previa de reclamación directa para ejercer la acción jurisdiccional de protección al consumidor de servicios turísticos y aéreos. En ella se reconoce que en esta materia existe una regulación especial a partir de unas normas específicas de protección contenidas en la Ley 300 de 1996, demás normas que la modifican, el Código de Comercio, las leyes especiales sobre la materia, los reglamentos aeronáuticos y las disposiciones que los modifiquen o reglamenten. Señala, además, que los consumidores de servicios aéreos o turísticos podrán acudir a su elección ante la Superintendencia de Industria y Comercio o ante el juez competente, mediante el ejercicio de la acción

* El turista es considerado por esta norma como "Cualquier persona que viaja a un lugar diferente al de su residencia habitual, que se queda por lo menos una noche en el lugar que visita y cuyo principal motivo de viaje es el ocio, descanso, ocupación del tiempo libre, peregrinaciones, salud, u otra diferente a una actividad en el lugar de destino. También se consideran turistas internacionales los pasajeros de cruceros y los colombianos residentes en el exterior de visita en Colombia" (L.1558/12, Art. 4, num. 2°).

** El RAC 3, denominado actividades aéreas civiles, contiene los derechos y deberes de los pasajeros y del transportador o del agente de viajes (3.10. Transporte aéreo regular de pasajeros). Y en el RAC 7, se regula el régimen sancionatorio para los particulares, personas naturales o jurídicas, relacionadas con el sector, por la violación de estos reglamentos aeronáuticos y demás normas que regulan estas actividades. Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC, en <http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Reglamentación/RAC/Páginas/Inicio.aspx>, última consulta el 2 de octubre de 2015.

jurisdiccional de protección al consumidor prevista en el artículo 56 numeral 3° del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), previo surtimiento de la etapa de reclamación directa ante el respectivo prestador del servicio turístico y las empresas de transporte aéreo.

Como se puede observar, se trata de una serie de normas dispersas, no se cuenta con una sistematización que permita una protección efectiva del usuario de los planes o paquetes turísticos, que han ido en aumento en los últimos años en el país, como ya se señaló, y que corresponden a negocios jurídicos cada vez más complejos. Ahora bien, frente al asunto puntual de la configuración de los contratos de paquetes turísticos, es posible afirmar que no se cuenta con una regulación especial en Colombia, por lo tanto en relación con la protección contractual efectiva de los usuarios de estos servicios es necesario acudir al Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011).

En el Estatuto del Consumidor se consagró una regulación especial para el tema de las condiciones generales de contratación, los contratos de adhesión y las cláusulas abusivas para las relaciones de consumo en general (artículos 3° numeral 1.6, 37, 42, 43 y 44, Ley 1480 de 2011). Teniendo en cuenta que en los contratos de paquetes turísticos es común encontrar la adhesión a condiciones generales y la presencia frecuente de cláusulas lesivas para el adherente (usuario-turista), como ya se indicó con anterioridad, se considera que esta regulación del Estatuto se puede extender a las relaciones de consumo que surjan de

los contratos de planes turísticos al no existir una normativa especial sobre este particular en este sector*.

De igual forma, este Estatuto en su artículo 5° (definiciones) hace alusión a los conceptos de productor y de proveedor o expendedor. El primero corresponde a quien de manera habitual, directa o indirectamente, diseñe, produzca, fabrique, ensamble o importe productos. Y el segundo, quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro**. En la primera definición, en relación con los contratos de paquetes turísticos se podría entender incluida la agencia de viajes organizadora, al diseñar o armar los planes turísticos. En la segunda, el proveedor o expendedor, correspondería a las agencias que comercializan los paquetes turísticos de otras. Y en el artículo 6° de esta misma norma se plantea la responsabilidad solidaria entre productor y proveedor por garantía ante los consumidores, que a la vez concuerda con el artículo 10 que también establece la responsabilidad solidaria de productores y proveedores, ante los consumidores, por la garantía legal.

* En Colombia, además de la regulación general que tiene el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) solo existen tres regímenes especiales que regulan lo atinente a condiciones generales, contratos de adhesión, abuso de la posición dominante y cláusulas abusivas, estos son: la Ley 142 de 1994, de servicios públicos domiciliarios (artículo 133). La Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros y del mercado de valores (artículo 11). Y la Ley 1341 de 2009, relacionada con la protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones (artículo 53, numeral 10).

** Esta misma norma en el numeral 8 dispone que producto es todo bien o servicio (L.1480/11, Art. 5).

Se infiere que, dichas normas también tendrían aplicación a las relaciones jurídicas contractuales que surgen de los contratos de paquetes turísticos, al considerar que los empaquetamientos de estos servicios pueden ser tratados como un producto fabricado o elaborado (Kemelmajer, 1997, p.117; Mosset, 1999, p.163; Weingarten, 2000, pp.84-85), que responden a unas relaciones de consumo, frente a las cuales la regla general es la responsabilidad solidaria de los diferentes agentes de la cadena de valor (Algaba, 2010).

Además de esto, de conformidad con lo regulado en el numeral 3° del artículo 56 del Estatuto del Consumidor*, las acciones judiciales que se pueden entablar para la protección de los consumidores, se regulan por lo dispuesto en este Estatuto con independencia del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos de los consumidores. Por tanto, esta regulación también tiene aplicación a los casos de vulneración de los derechos de los usuarios de servicios turísticos, así se sostenga que este sector cuenta con una regulación especial.

Cabe señalar también que en los últimos tres

años (2013-2015), se han presentado al Congreso de la República varios proyectos de ley que han pretendido reforzar la protección del usuario de servicios turísticos en Colombia, al considerar, en la exposición de motivos, que el actual sistema de protección de los derechos de los consumidores turísticos (Leyes 300 de 1996 y 1558 de 2012) no es tan riguroso y eficiente en cuanto a la protección de estos, comparado con el sistema previsto en el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011). A continuación se hará una breve mención a ellos.

El proyecto de ley 293 de 2013 de la Cámara de Representantes, y 280 de 2013 del Senado buscaba modificar el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, con el fin de hacer más severas las sanciones de carácter no pecuniario para el sector turístico. Como también, hacer expresa la mención de que para el sector de prestación de servicios turísticos se aplican tanto las normas especiales de la Ley de Turismo (Ley 300 de 1996 y demás normas relacionadas), como las generales del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) y proponer un nuevo régimen sancionatorio igual al señalado en este Estatuto, que permitiera aplicar multas de hasta 2000 smlmv. Este proyecto fue archivado en la legislatura de mayo-junio de 2014**.

* Artículo 56. ACCIONES JURISDICCIONALES “[...] 3. <Numeral corregido por el artículo 5 del Decreto 2184 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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” (L.1480/11, Art. 56).

** En la exposición de motivos de este proyecto se señalaba lo siguiente: “[e]s evidente la frágil protección que el actual régimen sancionatorio dispuesto en la Ley 300 de 1996 brinda al consumidor de bienes y servicios turísticos cuando se trata de la calidad, veracidad e idoneidad de la información ofrecida por los operadores de servicios turísticos. Quizá por ello, tal temática se encuentra hoy en el centro del debate. En este contexto, el proyecto de ley es de cardinal importancia para afrontar tal situación, en tanto comprende un eficaz instrumento normativo encaminado al fortalecimiento de la protección del consumidor de bienes y servicios turísticos”. Exposición de motivos del

Luego en el año 2014, se presentó el proyecto de Ley 037 Cámara de Representantes, también archivado con posterioridad, que pretendía proteger al consumidor de servicios de transporte aéreo nacional, procurando la proporcionalidad en las penalidades cobradas por cambios de fecha y hora en los tiquetes de rutas nacionales, permitiendo a los usuarios postergar la realización del servicio, con una anticipación de 48 horas de la fecha y hora previstas para el servicio, pagando únicamente la diferencia tarifaria del servicio, en caso de existir, y un costo administrativo relacionado con la nueva expedición del tiquete.

Finalmente, el proyecto de ley 142 del Senado de la República del 17 de marzo de 2015, pretende eliminar el parágrafo 2° del artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, que establece la competencia exclusiva de la Aeronáutica Civil para conocer de las reclamaciones que se susciten en desarrollo del servicio de transporte aéreo, excluyendo expresamente a esta industria [la aérea] de la regulación consagrada en el Estatuto del Consumidor. El objetivo de este proyecto, aún en trámite, es buscar que los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo se respeten, considerando que la regulación existente hasta ahora es insuficiente para su protección.

De esta manera, de acuerdo al estado de la normativa, en materia de protección de los usuarios de servicios turísticos en Colombia

y la forma como esta se aplica, es posible concluir que aunque exista una normativa especial para el sector turístico, esta resulta insuficiente para procurar una protección efectiva de los usuarios de los servicios de paquetes turísticos. Lo anterior, debido, en buena medida, a la complejidad que involucra la configuración negocial, los efectos y alcances de estas relaciones de consumo, en el marco de la conexidad contractual, que exigen acudir a una regulación más acorde con los nuevos desarrollos en materia de protección a los consumidores y usuarios, como puede ser el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011).

IV. CONCLUSIONES

La industria turística en Colombia tiene una gran importancia para el desarrollo social y económico del país, al considerar el potencial con que se cuenta en el territorio para la diversificación de servicios turísticos, la creación de empleo en este sector y su posicionamiento dentro de la economía nacional, al ocupar, en la actualidad, el tercer lugar en generación de divisas.

De conformidad con la información y datos presentados en este artículo, es posible señalar que uno de los productos que ha logrado un mayor posicionamiento en el sector turístico es el empaquetamiento de servicios, conocido como el paquete o plan turístico, que en términos económicos obedece a unas finalidades vinculadas con el relacionamiento entre los empresarios, para la integración y complementación de servicios.

proyecto de Ley 280 de 2013 Senado, 293 de 2013 Cámara de Representantes, en http://servoaspr.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=22&p_numero=280&p_consec=38263, última consulta el 11 de junio de 2015.

Para atender a las nuevas necesidades socioeconómicas e intereses empresariales, desde el ámbito jurídico se ha acudido a la figura de la conexidad contractual, con la unión o agrupamiento de varios contratos, celebrados por distintos agentes, que se integran en una misma cadena negocial para la satisfacción de una finalidad común: el logro de un viaje por un precio global.

Este sistema negocial complejo que da lugar a la configuración del contrato de paquete turístico, considerado en su conjunto como un negocio atípico en el ordenamiento jurídico colombiano, también origina el establecimiento de relaciones de consumo que requieren de una protección especial, al considerar las vicisitudes que puede enfrentar el usuario-turista. Lo anterior, teniendo en cuenta los novedosos y creativos acuerdos convencionales entre los empresarios del sector turístico, como resultado de la conexidad contractual. La poca claridad y dificultades que genera la figura de la intermediación, tan recurrente en este ámbito. Las características del contrato de paquete turístico en el marco de la contratación privada contemporánea, con fenómenos como la adhesión, las condiciones generales de contratación y la presencia de cláusulas lesivas para el adherente (usuario-turista). Como también lo sensible que resulta el tema de la publicidad empleada en la promoción y oferta de estos paquetes, con el suministro de abundante información que en oportunidades no es clara, veraz, oportuna, suficiente y precisa.

Si bien el sector turístico cuenta con una

amplia normativa, incluso con un carácter especial y preferente por la clase de actividades a las que se aplica, es posible considerar que la misma está mucho más orientada a la regulación de aspectos administrativos relacionados con la organización, estructura y funcionamiento de los diferentes agentes que lo integran, pero poco atiende a una real protección del usuario-turista, en lo atinente a la configuración de los negocios de paquetes turísticos y los derechos del consumidor, quien se puede enfrentar, se reitera, a diversas dificultades por la complejidad que conllevan los negocios de servicios turísticos empaquetados, en relación con su celebración, ejecución e interpretación.

Se considera, entonces, ante todo este panorama presentado, que existe una clara necesidad de acudir a las normas del Estatuto del Consumidor (y no solo de forma supletiva) para lograr una protección efectiva del usuario de paquetes turísticos en Colombia, al estimar que el Estatuto puede brindar una mayor protección al usuario-turista, al tratarse de una normativa mucho más acorde con las tendencias actuales de mayor protección a los consumidores, en la cual prevalece el principio *in dubio pro consumatore*, la presunción de responsabilidad solidaria especial entre todos los agentes involucrados en la cadena de valor, como también la regulación de fenómenos, tan frecuentes en los paquetes turísticos, como las condiciones generales de contratación, los contratos de adhesión y las cláusulas lesivas o injustificadas.

No podría concluirse este artículo, sin referir-

se a una de las causas más importantes de la desprotección de los usuarios de los servicios turísticos en Colombia, que recoge varias de las que se han analizado: la protección de los intereses de los prestadores de dichos servicios, por encima de los de sus usuarios, bien a través de una abierta actitud o proceder en favor de los intereses de los prestadores, por parte de los diferentes organismos estatales, o, en el mejor de los casos, por la posición indiferente o la inoperancia del Estado, en lo que respecta a la protección de los usuarios*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Algaba, S. (2010). La responsabilidad solidaria de organizadores y detallistas frente al consumidor en el contrato de viaje combinado. Comentario de la STS de 20 de enero de 2010 (RJ 2010, 58). *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, 237-248.

Alterini, A. A. & López, R. (2000). Contratos atípicos. En A. A. Alterini, J. L. De los Mozos & C. A. Soto (Dir.), *Contratación contemporánea. Teoría general y principios* (pp.352-367). Bogotá: Temis.

* Las autoras expresan un agradecimiento muy especial a Jonathan Zapata Flórez y Sebastián Maya Vélez, quienes participaron en la investigación de la cual se originó este artículo, en calidad de estudiantes en formación. Como también a la abogada, experta en derecho de los consumidores, Verónica Echeverri Salazar, a la asesora comercial de la agencia de viajes Multirreservas Travel, Nini Johana Sáez, y al director jurídico de una importante agencia de viajes y cadena hotelera colombiana (quien en su consentimiento informado solicitó no revelar su identidad y filiación institucional, en observancia a esto y a la responsabilidad ética de las investigadoras, esta persona se denomina simplemente como "director jurídico"), quienes fueron entrevistados en el desarrollo de la investigación.

Álvarez, G. (2008). *Los grupos de contratos en el crédito de consumo*. Recuperado de http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/991/1/AlvarezMartinez_Georgina.pdf

Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo-ANATO (2010). *Censo de agencias de viajes en Colombia*. Recuperado el 27 de septiembre de 2015 de <http://www.anato.org/index.php/censo-nacional-agencias-de-viajes-2010>

Banco de la República de Colombia (2014). *Evolución de la balanza de pagos y posición de inversión internacional 2014* (marzo de 2015). Recuperado el 5 de mayo de 2015 de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/ibp_ene_dic_2014.pdf

Colombia, Ley 300 de 1996, por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones, 42.845 *Diario Oficial* (30 de julio de 1996). Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

Colombia, Decreto 502 de 1997 [Ministerio de Desarrollo Económico]. Por el cual se definen la naturaleza y funciones de cada uno de los tipos de agencias de viajes de que trata el artículo 85 de la Ley 300 de 1996. Febrero 28 de 1997. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=2045>

Colombia, Circular 001 de 2009 [Viceministerio de Turismo]. Cláusula de responsabilidad en planes turísticos. 25 de febrero de

2009. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=2045>

Colombia, Decreto 2438 de 2010 [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo]. Por el cual se dictan unas disposiciones relacionadas con la responsabilidad de las Agencias de Viajes en la prestación de servicios turísticos. Julio 9 de 2010. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones.php?id=13311>

Colombia, Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones, 48.220 *Diario Oficial* (octubre 12 de 2011). Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

Colombia, Ley 1558 de 2012, por la cual se modifica la Ley 300 de 1996-Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, 48.487 *Diario Oficial* (julio 10 de 2012). Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

Colombia, Decreto 1097 de 2014 [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo]. Por el cual se reglamenta la etapa de reclamación directa para ejercer la acción jurisdiccional de protección al consumidor de servicios turísticos o aéreos. Junio 17 de 2014. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones.php?id=13311>

Consejo de las Comunidades Europeas, Directiva Comunitaria 90/314, 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados. Disponible en <http://www.mesadel-turismo.com/legislacion/agencias-de-viajes/directiva-90314cee-de-13-de-ju.htm>

Chulía, E. & Beltrán, T. (1999). *Aspectos jurídicos de los contratos Atípicos. Tomo I. Contratos Atípicos*. Barcelona: José María Bosch Editor.

Echeverri, V. (2011). El control a las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión con consumidores. *Opinión Jurídica, Universidad de Medellín*, 10(20), 125-144.

España, Ley 21, 6 de julio de 1995, reguladora de los viajes combinados. Disponible en <http://www.mesadelturismo.com/legislacion/agencias-de-viajes/ley-2195-de-6-de-julio-de-viaj/ley-211995.htm>

Estévez, J. (2006). *El revés del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Galgano, F. (2005). *La globalización en el espejo del derecho*. H. Roitman & M. De la Colina (trads.). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Giraldo, A., Caycedo, C. & Madriñán, R. (2012). *Comentarios al nuevo estatuto del consumidor. Ley 1480 de 2011*, 1ª ed. Bogotá: Legis.

Gómez, E. (2010). La responsabilidad de los organizadores y detallistas en el contrato de

viaje combinado. En G. Pinzón *et al.* (Edit.), *Realidades y tendencias del Derecho en el siglo XXI: Derecho Privado* (pp.747-786). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas.

Haza, P. D. (1997). *El contrato de viaje combinado. La responsabilidad de las agencias de viajes*. Madrid: Marcial Pons.

Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, UNIDROIT, Convención Internacional relativa a los contratos de viajes combinados, CCV (23 de abril de 1970). Disponible en <http://www.unidroit.org/fr/etat-ccv-1970>

Kemelmajer, A. (1997). El contrato de turismo. En H. Alegría & J. Mosset (Dir.), *Revista de derecho privado y comunitario* N° 3. *Contratos modernos* (pp.101-148). Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

López, A. (1994). *Los contratos conexos*. Barcelona: José María Bosh.

Lorenzetti, R. (1996). Contratos modernos: ¿conceptos modernos? Nuevos aspectos de la teoría del tipo contractual mínimo –problemas contractuales típicos– finalidad supracontractual y conexidad. *Revista AEU*, 82, 33-48.

Lorenzetti, R. (2000). Esquema de una teoría sistémica del contrato. En A. A. Alterni, J. L. De los Mozos, & C. A. Soto (Dir.), *Contratación contemporánea. Teoría general y principios* (pp.15-46). Bogotá: Temis.

Máximo, E. (2007). Los efectos de la conexidad contractual. Las responsabilidades (en las cadenas de comercialización, en los contratos de turismo y en el leasing). En H. Alegría & J. Mosset (Dir.), *Revista de derecho privado y comunitario, Contratos conexos* (pp.283-310). Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, *Colombia logró divisas por cerca de 5 mil millones de dólares asociadas al turismo en 2014* (9 de abril de 2015). Recuperado el 11 de abril de 2015 disponible en: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=33061>

Mosset, J. (1999). *Contratos conexos*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Mosset Iturraspe, J. (2009). Cómo contratar en una economía de mercado. En J. Mosset Iturraspe & C. Soto Coaguila, *El contrato en una economía de mercado* (pp.127-157). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

Pérez, A. (2013). Cláusulas abusivas y su regulación a la luz de la Ley 1480 de 2011-Compatibilidad o dicotomía. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 159-174.

Soler, L. A. (2007). La vinculación contractual en el ámbito del consumo. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, 1, 335-362.

Soto, C. (2000). La transformación del contrato: del contrato negociado al contrato predis-

puesto. En A. A. Alterini, J. L. De los Mozos & C. A. Soto (Dir.), *Contratación contemporánea. Teoría general y principios* (pp.370-438). Bogotá: Temis.

Soto, C. (2009). La contratación masiva y la crisis de la teoría clásica del contrato. En C. Soto, & J. Mosset, *El contrato en una economía de mercado* (pp.159-201). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.

Suescún, F. (2009). Control judicial de las cláusulas abusivas en Colombia: una nueva causal de nulidad. *Revista de Derecho Privado, Universidad de los Andes*, 41, 1-17.

Superintendencia de Industria y Comercio,

Informes de sanciones por contravención a las normas de protección al consumidor. Recuperado el 28 de febrero de 2015 de <http://www.sic.gov.co/drupal/proteccion-del-consumidor>

Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC. Recuperados el 2 de octubre de 2015 disponible en: <http://www.aerocivil.gov.co/AAeronautica/Rrglamentacion/RAC/Paginas/Inicio.aspx>

Weingarten, C. (2000). Responsabilidad del agente de viajes. En C. Ghersi (Dir.), *Derecho privado económico, contratos y reparación de daño* (pp.83-117). Buenos Aires: Editorial Universidad.