



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 740

Bogotá, D. C., martes, 20 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 321 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América»,
hecho en Bogotá, D. C., el 27 de julio de 2022.

Bogotá D.C., mayo 15 de 2025

Senador
IVAN CEPEDA CASTRO
VICEPRESIDENTE
COMISIÓN SEGUNDA SENADO
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 321 de 2024 Senado **POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.**

Respetado Vicepresidente,

Conforme a la asignación realizada por la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente como **PONENTE** para rendir informe correspondiente al proyecto de la referencia y en los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y lo contenido en la Constitución Política de Colombia, rindo informe de ponencia **POSITIVA** para segundo debate, de acuerdo con las condiciones que sobre la materia se expresan en su contenido.

Del Honorable Senador,

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 321 DE 2024 SENADO POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.

CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

El presente informe de ponencia contiene 7 puntos fundamentales que hacen parte de su estructura así:

- I. Antecedentes De La Iniciativa
- II. Objeto Del Protocolo
- III. Exposición de motivos
- IV. Consideraciones Preliminares
- V. Contenido Del Instrumento
- VI. Contexto Legal Del Instrumento
- VII. Análisis De Impacto Fiscal
- VIII. Conveniencia De La Aprobación Del Instrumento
- IX. Proposición

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley N° 321 de 2024 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.** Tiene por objeto modificar las disposiciones contenidas en el artículo 2 “Concesión de Derechos” y el artículo 11 “Competencia leal” del Acuerdo de Transporte Aéreo. Fue presentado por el Ministro de Relaciones Exteriores LUIS GUILLERMO MURILLO URRUTIA, y la señora MARIA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO, el pasado 17 de noviembre de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República a través de su mesa directiva, mediante comunicación No. CSE-CS-0629-2024 del 27 de noviembre de 2024, me asignó la ponencia para primer debate el proyecto en mención como ponente.

El día 23 de abril de 2025 se aprobó en primer debate en la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado.

II. OBJETO DEL PROTOCOLO

El objetivo del protocolo es consolidar un marco jurídico que regule y promueva un sistema de aviación internacional basado en la competencia justa y equitativa entre las

<p>líneas aéreas en el mercado. Esto permite que las mencionadas líneas aéreas ofrezcan una variedad de opciones para el servicio del público viajero y del comercio de carga, alentando a cada línea aérea a desarrollar e implementar tarifas innovadoras y competitivas, expandiendo así las oportunidades en el transporte aéreo internacional.</p> <p>Asimismo, el protocolo busca mitigar la preocupación generada por los actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, los cuales ponen en peligro la seguridad de las personas o la propiedad y afectan adversamente la operación del transporte aéreo.</p> <p style="text-align: center;">III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 151 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley por medio de la cual se aprueba el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.</p> <p style="text-align: center;">IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES</p> <p>a) Ámbito internacional</p> <p>La política exterior del Estado colombiano busca consolidar y fortalecer instituciones y políticas que respondan a los cambios en el sistema internacional. Se ha enfatizado en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, lo que conduce a una mayor integración regional y diversificación de relaciones. Asimismo, se enfoca en profundizar las relaciones con socios tradicionales y estratégicos del país, lo cual se manifiesta a través del presente Protocolo de Enmienda con los Estados Unidos de América, socio tradicional y estratégico para Colombia.</p> <p>Conforme a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", dentro de las estrategias para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida, se encuentra la necesidad de profundizar relaciones con diversos actores del sistema internacional que influyen en los procesos regionales y globales. El objetivo de esta estrategia es aumentar la capacidad de influencia del país en procesos globales que involucren los intereses y necesidades internas de Colombia.</p> <p>La autoridad aeronáutica colombiana ha promovido, en un escenario de reciprocidad, esquemas que dinamizan el transporte aéreo entre Colombia y los Estados Unidos de América. En el marco de las excelentes relaciones bilaterales, los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos firmaron el 27 de julio de 2022 en Bogotá, el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo vigente entre ambos países.</p>	<p>Esta Enmienda al acuerdo representará beneficios para la aviación comercial de ambos países y para los usuarios del transporte aéreo internacional, permitiendo operar servicios aéreos entre los dos territorios en un entorno competitivo y equilibrado. Esto creará nuevas y mejores posibilidades de servicio para estimular el comercio exterior, las exportaciones e importaciones, y los vínculos económicos entre ambas naciones, donde el transporte aéreo es una necesidad esencial.</p> <p>b) Ámbito Nacional:</p> <p>Para Colombia, como se señala en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", Estados Unidos es un socio estratégico fundamental que ha contribuido activamente al desarrollo económico y social del país. Han sido 200 años de relaciones bilaterales con un balance positivo, en los que Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial, destino del mayor volumen de exportaciones nacionales y origen de la mayor parte de las importaciones de Colombia. Además, es uno de los países que más invierte en Colombia, fomentando la creación de empleo y desarrollo. Por lo tanto, dentro de las estrategias para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida, se encuentra profundizar las relaciones con socios tradicionales y estratégicos.</p> <p>El Protocolo de Enmienda se circunscribe dentro de lo dispuesto por el artículo 226 de la Constitución Política, que establece: "El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional."</p> <p style="text-align: center;">V. CONTENIDO DEL INSTRUMENTO</p> <p>La citada Enmienda tiene, así:</p> <p>“Artículo 1 Enmiendas al Artículo 2 del Acuerdo (“Concesión de derechos”)</p> <p>En el Artículo 2 del Acuerdo:</p> <p>1. El Párrafo 1, subpárrafo (c) se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <p>“(…)</p> <p>(c) el derecho a realizar transporte aéreo internacional entre puntos en las siguientes rutas:</p> <p>i. para las líneas aéreas de los Estados Unidos, desde puntos anteriores a los Estados Unidos vía los Estados Unidos y puntos intermedios a</p>
<p>cualesquier punto o puntos en Colombia y más allá; y para los servicios exclusivos de carga, entre Colombia y cualquier punto o puntos;</p> <p>ii. para las líneas aéreas de Colombia, desde puntos anteriores a Colombia vía Colombia y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en los Estados Unidos y más allá; y para los servicios de carga, entre los Estados Unidos y cualquier punto o puntos; y”</p> <p>2. El Párrafo 2 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <p>“(…)</p> <p>2. Cada línea aérea de una Parte podrá, en alguno o todos los vuelos y a su elección:</p> <p>a. operar vuelos en cualquiera o ambas direcciones;</p> <p>b. combinar diferentes números de vuelos en la operación de una aeronave;</p> <p>c. prestar servicio a puntos anteriores, intermedios y puntos más allá, y puntos situados en los territorios de las Partes, en cualquier combinación y en cualquier orden;</p> <p>d. omitir escalas en cualquier punto o puntos;</p> <p>e. transferir tráfico desde cualquiera de sus aeronaves a cualquiera de sus otras aeronaves en cualquier punto;</p> <p>f. prestar servicios a puntos anteriores a cualquier punto situado en su territorio con o sin cambio de aeronave o número de vuelo y publicar y anunciar tales servicios como servicios directos;</p> <p>g. efectuar escalas en cualquier punto ya sea dentro o fuera del territorio de cualquiera de las Partes;</p> <p>h. llevar tráfico de tránsito a través del territorio de la otra Parte; y</p> <p>i. combinar tráfico en la misma aeronave con independencia del origen de dicho tráfico; sin limitación direccional o geográfica, y sin pérdida de ningún otro derecho de tráfico que se contemple en el presente Acuerdo, siempre que, con la excepción de los servicios exclusivos de carga, el transporte sea parte de un servicio que atienda un punto del territorio nacional de la línea aérea.”</p> <p>3. El Párrafo 3 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <p>“En cualquier segmento o segmentos de las rutas anteriores, cualquier aerolínea de una Parte podrá realizar actividades de transporte aéreo internacional sin ninguna limitación en relación con el cambio del tipo o número de aeronaves operadas en cualquier punto de la ruta, siempre que, con excepción de los servicios exclusivos de carga, en la dirección de salida, el transporte más allá de dicho punto sea una continuación del transporte desde el territorio nacional de la línea aérea y, en la dirección de llegada, el transporte al territorio nacional de la</p>	<p>línea aérea sea continuación del transporte desde más allá de dicho punto.”</p> <p>4. El Párrafo 5 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <p>5. Cualquier línea aérea de una Parte que preste servicios de transporte aéreo internacional chárter que originen en el territorio de una de las Partes, ya sean vuelos de ida o de ida y vuelta, tendrá la opción de cumplir con las leyes, los reglamentos y las normas sobre vuelos chárter de su territorio nacional o de la otra Parte. Si una Parte aplica distintas normas, reglamentos, términos, condiciones o limitaciones a una o más de sus líneas aéreas, o a líneas aéreas de distintos países, cada línea aérea de la otra Parte se someterá al criterio menos restrictivo. Nada de lo expuesto en el presente párrafo limitará los derechos de una Parte a exigir que las líneas aéreas de ambas Partes se adhieran a los requisitos relativos a la protección de los fondos de los pasajeros y a los derechos de cancelación y de reembolso de los pasajeros. Salvo lo que respecta a las normas de protección del consumidor a las que se refiere el presente párrafo, ninguna de las Partes exigirá a una línea aérea de la otra Parte, con respecto al transporte de tráfico desde el territorio de esa otra Parte o de un tercer país en viaje de ida o de ida y vuelta, que presente más que una notificación de que cumple con las leyes, los reglamentos y las normas pertinentes a las que hace referencia el presente párrafo o de la dispensa de estas leyes, reglamentos o normas otorgada por las autoridades aeronáuticas pertinentes.</p> <p>Artículo 2 Enmienda al Artículo 11 del Acuerdo (“Competencia leal”)</p> <p>El Párrafo 3 del Artículo 11 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <p>“(…)</p> <p>3. Ninguna de las Partes impondrá a las líneas aéreas de la otra Parte un requisito de primer rechazo, un índice de elevación, una tarifa de no objeción o cualquier otro requisito con respecto a la capacidad, frecuencia o tráfico que sea incompatible con los propósitos de este Acuerdo.”</p> <p>Artículo 3 Entrada en vigor</p> <p>El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha de la última nota en un canje de notas diplomáticas entre las Partes que confirme la culminación de todos los procedimientos</p>

internos necesarios para la entrada en vigor del presente Protocolo. (...)

En ese entendido, en el citado Protocolo de Enmienda, las Partes buscan modernizar y fortalecer la relación bilateral en materia de aviación, creando nuevas oportunidades de servicio en el transporte exclusivo de carga para estimular el comercio exterior y los vínculos económicos entre ambas naciones y terceros países.

Para lograr esta finalidad, se ha acordado una ampliación de los derechos de tráfico pactados, incluyendo los denominados derechos de séptima libertad del aire en un entorno competitivo y equilibrado. Esto permitirá a las empresas designadas por ambos países ampliar sus mercados y consolidar su presencia internacionalmente, beneficiando el comercio y a la economía en general de los países, así como el desarrollo e implementación de tarifas innovadoras y competitivas.

Además, la Enmienda al artículo 11 del Acuerdo de Transporte Aéreo, relativa a las cláusulas de competencia leal, garantiza que se cumplan los propósitos del Acuerdo de Transporte Aéreo que regulan las relaciones aerocomerciales entre Colombia y Estados Unidos, desarrollando los servicios aéreos sobre bases de libre acceso en un entorno competitivo.

VI. CONTEXTO LEGAL DEL INSTRUMENTO

El 10 de mayo de 2011, en Bogotá D.C., Colombia, se suscribió el "Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América" (en adelante "el Acuerdo de Transporte Aéreo"). El Estado colombiano aprobó dicho Acuerdo mediante la Ley 1600 de 2012, y la Corte Constitucional lo declaró exequible mediante la Sentencia C-132 de 2014. Este Acuerdo está en vigor para ambas Partes desde el 6 de mayo de 2014.

En ese orden, es de resaltar que el mencionado Acuerdo reemplazo el Acuerdo de Transporte Aéreo suscrito por ambos países el 24 de octubre de 1956.

En cuanto a las enmiendas, el artículo 15 del Acuerdo establece la aceptación por las Partes de la formulación de enmiendas y detalla el procedimiento para que estas entren en vigor.

Sobre su objetivo, se tiene que el Acuerdo propende por consolidar un marco jurídico que regule y promueva un sistema de aviación internacional basado en la competencia justa y equitativa entre las líneas aéreas en el mercado. Esto permite que las mencionadas líneas aéreas ofrezcan una variedad de opciones para el servicio del público viajero y del comercio de carga, alentando a cada línea aérea a desarrollar e implementar tarifas innovadoras y competitivas, expandiendo así las oportunidades en el transporte aéreo internacional.

Asimismo, el Acuerdo busca mitigar la preocupación generada por los actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, los cuales ponen en peligro la seguridad de las personas o la propiedad y afectan adversamente la operación del transporte aéreo.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, indica la necesidad de que cualquier proyecto de ley que ordene algún gasto u otorgue beneficios tributarios, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto favorable respecto de la compatibilidad del Proyecto de Ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

El análisis de impacto fiscal resulta imperioso a todos los proyectos de ley cuyo objeto sea aprobar tratados internacionales que prevean beneficios tributarios u ordenen un pago.

El Protocolo de Enmienda no se encuentran dentro de ninguno de los preceptos descritos a lo largo del artículo 7° de la ley 819 de 2003. El instrumento en cuestión no genera ningún impacto fiscal, toda vez que, con la expedición de la ley correspondiente, no se ordena ningún gasto, ni se otorgan beneficios tributarios, como tampoco habrá disminución de alguna erogación para la aplicación del instrumento.

Sin embargo, y mediante Oficio 2-2023-056793 del 26 de octubre del 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un análisis de impacto fiscal favorable indicando que el articulado del Protocolo es eminentemente comercial cuyos destinatarios para su cumplimiento son principalmente los agentes y participantes del transporte aéreo, de manera que desde el punto de vista presupuestal esta Cartera no tendría objeciones. En todo caso se indicó que cualquier gasto que pudiera derivarse de la aprobación de Protocolo tendría que ser armonizado con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluido en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.

VIII. CONVENIENCIA DE LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO

Este nuevo entendimiento sin duda representará beneficios para la aviación comercial de ambos países y para los usuarios del transporte aéreo internacional. Permitirá operar los servicios aéreos entre los territorios en un entorno competitivo y equilibrado, creando nuevas y mejores posibilidades de servicio para estimular el comercio exterior, las exportaciones e importaciones, y los vínculos económicos entre las naciones, donde el transporte aéreo es una necesidad esencial.

Esto está en consonancia con los lineamientos de política exterior de Colombia. La consensuación del texto de la Enmienda al Acuerdo de Transporte Aéreo con los Estados Unidos de América nos permite modernizar y reforzar la relación bilateral en materia de aviación, proporcionando mejores condiciones que faciliten el intercambio comercial y la inversión, los viajes de negocios, las exportaciones e importaciones, y la inserción de Colombia en el mundo. Asimismo, incrementará el transporte aéreo internacional exclusivamente de carga, facilitando y estimulando el comercio de manera más eficaz.

IX. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, se rinde ponencia POSITIVA y se solicita a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, DAR SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley N° 321 de 2024 Senado por medio de la cual se aprueba el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022."

Cordialmente,

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 321 DE 2024 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022."

El Congreso de la República

DECRETA:

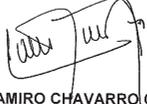
ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022."

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en Bogotá D.C. el 27 de julio de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República
Ponente

<p style="text-align: center;">TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE</p> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 321 de 2024 Senado</p> <p style="text-align: center;">“POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA”, HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022”</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en Bogotá D.C. el 27 de julio de 2022.”</p> <p>ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en Bogotá D.C. el 27 de julio de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.</p> <p>ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República del día veintitrés (23) de abril del año dos mil veinticinco (2025), según consta en el Acta No. 28 de Sesión de esa fecha.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;">  <p>JOSE LUIS PÉREZ OYUELA Senador de la República</p> <p>Presidente Comisión Segunda Senado de la República</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>IVÁN CEPEDA CASTRO Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR Secretario General Comisión Segunda Senado de la República</p> </div>
<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. <i>321 / 2024</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>Visto el texto del «PROCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.”</p> <p>Se adjunta copia fiel y completa de la copia certificada en español del texto del Protocolo, certificado por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de este Ministerio y que consta en dos (2) folios.</p> <p>El presente Proyecto de Ley consta de once (11) folios.</p>	<p style="text-align: center;">PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA</p> <p>El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América (en adelante, las “Partes”);</p> <p>Deseando modernizar y reforzar su relación bilateral en materia de aviación para proporcionar oportunidades adicionales de vuelos chárter, así como incrementar el transporte aéreo internacional exclusivamente de carga para facilitar un mayor y más eficaz comercio;</p> <p>Han acordado enmendar el Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá el 10 de mayo de 2011 (el “Acuerdo”), del modo siguiente:</p> <p>Artículo 1</p> <p>Enmiendas al Artículo 2 del Acuerdo (“Concesión de derechos”)</p> <p>En el Artículo 2 del Acuerdo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Párrafo 1, subpárrafo (c) se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> (c) el derecho a realizar transporte aéreo internacional entre puntos en las siguientes rutas: <ol style="list-style-type: none"> i. para las líneas aéreas de los Estados Unidos, desde puntos anteriores a los Estados Unidos vía los Estados Unidos y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en Colombia y más allá; y para el servicio exclusivo de carga, entre Colombia y cualquier punto o puntos; ii. para las líneas aéreas de Colombia, desde puntos anteriores a Colombia vía Colombia y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en los Estados Unidos y más allá; y para el servicio exclusivo de carga, entre los Estados Unidos y cualquier punto o puntos; y 2. El Párrafo 2 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> 2. Cada línea aérea de una Parte podrá, en alguno o todos los vuelos y a su elección: <ol style="list-style-type: none"> a. operar vuelos en cualquiera o ambas direcciones; b. combinar diferentes números de vuelos en la operación de una aeronave;

- c. prestar servicio a puntos anteriores, intermedios y puntos más allá, y puntos situados en los territorios de las Partes, en cualquier combinación y en cualquier orden;
- d. omitir escalas en cualquier punto o puntos;
- e. transferir tráfico desde cualquiera de sus aeronaves a cualquiera de sus otras aeronaves en cualquier punto;
- f. prestar servicios a puntos anteriores a cualquier punto situado en su territorio con o sin cambio de aeronave o número de vuelo y publicar y anunciar tales servicios como servicios directos;
- g. efectuar escalas en cualquier punto ya sea dentro o fuera del territorio de cualquiera de las Partes;
- h. llevar tráfico de tránsito a través del territorio de la otra Parte; y
- i. combinar tráfico en la misma aeronave con independencia del origen de dicho tráfico;

sin limitación direccional o geográfica, y sin pérdida de ningún otro derecho de tráfico que se contemple en el presente Acuerdo, siempre que, con la excepción de los servicios exclusivos de carga, el transporte sea parte de un servicio que atienda un punto del territorio nacional de la línea aérea.

3. El Párrafo 3 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:

3. En cualquier segmento o segmentos de las rutas anteriores, cualquier aerolínea de una Parte podrá realizar actividades de transporte aéreo internacional sin ninguna limitación en relación con el cambio del tipo o número de aeronaves operadas en cualquier punto de la ruta, siempre que, con excepción de los servicios exclusivos de carga, en la dirección de salida, el transporte más allá de dicho punto sea una continuación del transporte desde el territorio nacional de la línea aérea y, en la dirección de llegada, el transporte al territorio nacional de la línea aérea sea continuación del transporte desde más allá de dicho punto.

4. El Párrafo 5 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:

5. Cualquier línea aérea de una Parte que preste servicios de transporte aéreo internacional carácter que originen en el territorio de una de las Partes, ya sean vuelos de ida o de ida y vuelta, tendrá la opción de cumplir con las leyes, los reglamentos y las normas sobre vuelos carácter de su territorio nacional o de la otra Parte. Si una Parte aplica distintas normas, reglamentos, términos, condiciones o limitaciones a una o más de sus líneas aéreas, o a líneas aéreas de distintos países, cada línea aérea de la otra Parte se someterá al criterio menos restrictivo. Nada de lo expuesto en el presente párrafo limitará los derechos de una Parte a exigir que las líneas aéreas de ambas Partes se adhieran a los requisitos relativos a la protección de los fondos de los pasajeros y a los derechos de cancelación y de reembolso de los pasajeros. Salvo lo que respecta a las normas de protección del consumidor a las que se refiere el presente párrafo, ninguna de las Partes exigirá a una línea aérea de la otra Parte, con respecto al transporte de tráfico desde el territorio de esa otra Parte o de un tercer país en viaje de ida o de ida y vuelta, que presente más que una notificación de que cumple con las leyes, los reglamentos y las normas pertinentes a las que hace referencia el presente

párrafo o de la dispensa de estas leyes, reglamentos o normas otorgada por las autoridades aeronáuticas pertinentes.

Artículo 2

Enmienda al Artículo 11 del Acuerdo ("Competencia leal")

El Párrafo 3 del Artículo 11 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:

3. Ninguna de las Partes impondrá a las líneas aéreas de la otra Parte un requisito de primer rechazo, un índice de elevación, una tarifa de no objeción o cualquier otro requisito con respecto a la capacidad, frecuencia o tráfico que sea incompatible con los propósitos de este Acuerdo.

Artículo 3

Entrada en vigor

El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha de la última nota en un canje de notas diplomáticas entre las Partes que confirme la culminación de todos los procedimientos internos necesarios para la entrada en vigor del presente Protocolo.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Protocolo.

HECHO en Bogotá D.C., Colombia, el 27 de julio de 2022, en dos originales, en los idiomas inglés y español, siendo ambos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA:

POR EL GOBIERNO DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA:



MARTHA LUCÍA RAMÍREZ BLANCO
MINISTRA DE RELACIONES
EXTERIORES



FRANCISCO LUIS PALMIERI
ENCARGADO DE NEGOCIOS A.I.

EL SUSCRITO COORDINADOR DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que el texto presentado es copia fiel y completa del texto original en español del «Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América», hecho en Bogotá D.C. el 27 de julio de 2022., documento que reposa en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio, documento que consta de dos (02) folios.

Dada en Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).



SERGIO ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ
Coordinador del Grupo interno de Trabajo de Tratados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA». HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aprueba «PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en BOGOTÁ D.C. el 27 de JULIO de 2022.

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

a) **Ámbito internacional:**

La política exterior del Estado colombiano busca consolidar y fortalecer instituciones y políticas que respondan a los cambios en el sistema internacional. Se ha enfatizado en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, lo que conduce a una mayor integración regional y diversificación de relaciones. Asimismo, se enfoca en profundizar las relaciones con socios tradicionales y estratégicos del país, lo cual se manifiesta a través del presente Protocolo de Enmienda con los Estados Unidos de América, socio tradicional y estratégico para Colombia.

Conforme a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", dentro de las estrategias para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida, se encuentra la necesidad de profundizar relaciones con diversos actores del sistema internacional que influyen en los procesos regionales y globales. El objetivo de esta estrategia es aumentar la capacidad de influencia del país en procesos globales que involucren los intereses y necesidades internas de Colombia.

La Autoridad Aeronáutica Colombiana ha promovido, en un escenario de reciprocidad, esquemas que dinamizan el transporte aéreo entre Colombia y los Estados Unidos de América. En el marco de las excelentes relaciones bilaterales, los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos firmaron el 27 de julio de 2022 en Bogotá, el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo vigente entre ambos países.

Esta Enmienda al acuerdo representará beneficios para la aviación comercial de ambos países y para los usuarios del transporte aéreo internacional, permitiendo operar servicios aéreos entre los dos territorios en un entorno competitivo y equilibrado. Lo anterior creará nuevas y mejores posibilidades de servicio para estimular al comercio exterior, las exportaciones e importaciones, y los vínculos económicos entre ambas naciones, donde el transporte aéreo es una necesidad esencial.

b) **Ámbito Nacional:**

Para Colombia, como se señala en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", Estados Unidos es un socio estratégico fundamental que ha contribuido activamente al desarrollo económico y social del país. Han sido 200 años de relaciones bilaterales con un balance positivo, en los que Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial destino del mayor volumen de exportaciones nacionales y origen de la mayor parte de las

<p>importaciones de Colombia. Además, es uno de los países que más invierte en Colombia, fomentando la creación de empleo y desarrollo. Por lo tanto, dentro de las estrategias para el posicionamiento global y regional de Colombia como potencia mundial de la vida, se encuentra profundizar las relaciones con socios tradicionales y estratégicos.</p> <p>El Protocolo de Enmienda se circunscribe dentro de lo dispuesto por el artículo 226 de la Constitución Política, que establece: "El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional".</p> <p>B. CONTENIDO DEL INSTRUMENTO</p> <p>La citada Enmienda tiene por objeto modificar las disposiciones contenidas en el artículo 2 "Concesión de Derechos" y el artículo 11 "Competencia leal" del Acuerdo de Transporte Aéreo, así:</p> <p>Artículo 1 Enmiendas al Artículo 2 del Acuerdo ("Concesión de derechos")</p> <p>En el Artículo 2 del Acuerdo:</p> <ol style="list-style-type: none"> El Párrafo 1, subpárrafo (c) se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> el derecho a realizar transporte aéreo internacional entre puntos en las siguientes rutas: <ol style="list-style-type: none"> para las líneas aéreas de los Estados Unidos, desde puntos anteriores a los Estados Unidos vía los Estados Unidos y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en Colombia y más allá; y para el servicio exclusivo de carga, entre Colombia y cualquier punto o puntos; para las líneas aéreas de Colombia, desde puntos anteriores a Colombia vía Colombia y puntos intermedios a cualquier punto o puntos en los Estados Unidos y más allá; y para el servicio exclusivo de carga, entre los Estados Unidos y cualquier punto o puntos; y El Párrafo 2 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Cada línea aérea de una Parte podrá, en alguno o todos los vuelos y a su elección: <ol style="list-style-type: none"> operar vuelos en cualquiera o ambas direcciones; combinar diferentes números de vuelos en la operación de una aeronave; prestar servicio a puntos anteriores, intermedios y puntos más allá, y puntos situados en los territorios de las Partes, en cualquier combinación y en cualquier orden; omitir escalas en cualquier punto o puntos; 	<ol style="list-style-type: none"> transferir tráfico desde cualquiera de sus aeronaves a cualquiera de sus otras aeronaves en cualquier punto; prestar servicios a puntos anteriores a cualquier punto situado en su territorio con o sin cambio de aeronave o número de vuelo y publicar y anunciar tales servicios como servicios directos; efectuar escalas en cualquier punto ya sea dentro o fuera del territorio de cualquiera de las Partes; llevar tráfico de tránsito a través del territorio de la otra Parte; y combinar tráfico en la misma aeronave con independencia del origen de dicho tráfico; sin limitación direccional o geográfica, y sin pérdida de ningún otro derecho de tráfico que se contemple en el presente Acuerdo, siempre que, con la excepción de los servicios exclusivos de carga, el transporte sea parte de un servicio que atienda un punto del territorio nacional de la línea aérea. <ol style="list-style-type: none"> El Párrafo 3 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> En cualquier segmento o segmentos de las rutas anteriores, cualquier aerolínea de una Parte podrá realizar actividades de transporte aéreo internacional sin ninguna limitación en relación con el cambio del tipo o número de aeronaves operadas en cualquier punto de la ruta, siempre que, con excepción de los servicios exclusivos de carga, en la dirección de salida, el transporte más allá de dicho punto sea una continuación del transporte desde el territorio nacional de la línea aérea y, en la dirección de llegada, el transporte al territorio nacional de la línea aérea sea continuación del transporte desde más allá de dicho punto. El Párrafo 5 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Cualquier línea aérea de una Parte que preste servicios de transporte aéreo internacional charter que originen en el territorio de una de las Partes, ya sean vuelos de ida o de ida y vuelta, tendrá la opción de cumplir con las leyes, los reglamentos y las normas sobre vuelos charter de su territorio nacional o de la otra Parte. Si una Parte aplica distintas normas, reglamentos, términos, condiciones o limitaciones a una o más de sus líneas aéreas, o a líneas aéreas de distintos países, cada línea aérea de la otra Parte se someterá al criterio menos restrictivo. Nada de lo expuesto en el presente párrafo limitará los derechos de una Parte a exigir que las líneas aéreas de ambas Partes se adhieran a los requisitos relativos a la protección de los fondos de los pasajeros y a los derechos de cancelación y de reembolso de los pasajeros. Salvo lo que respecta a las normas de protección del consumidor a las que se refiere el presente párrafo, ninguna de las Partes exigirá a una línea aérea de la otra Parte, con respecto al transporte de tráfico desde el territorio de esa otra Parte o de un tercer país en viaje de ida o de ida y vuelta, que presente más que una notificación de que cumple con las leyes, los reglamentos y las normas pertinentes a las que hace referencia el presente párrafo o de la dispensa de estas leyes, reglamentos o normas otorgada por las autoridades aeronáuticas pertinentes.
<p>Artículo 2 Enmienda al Artículo 11 del Acuerdo ("Competencia leal")</p> <p>El Párrafo 3 del Artículo 11 se eliminará en su totalidad y sustituirá por lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> Ninguna de las Partes impondrá a las líneas aéreas de la otra Parte un requisito de primer rechazo, un índice de elevación, una tarifa de no objeción o cualquier otro requisito con respecto a la capacidad, frecuencia o tráfico que sea incompatible con los propósitos de este Acuerdo. <p>Artículo 3 Entrada en vigor</p> <p>El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha de la última nota en un canje de notas diplomáticas entre las Partes que confirme la culminación de todos los procedimientos internos necesarios para la entrada en vigor del presente Protocolo. (...)"</p> <p>En ese entendido, en el citado Protocolo de Enmienda, las Partes buscan modernizar y fortalecer la relación bilateral en materia de aviación, creando nuevas oportunidades de servicio en el transporte exclusivo de carga para estimular el comercio exterior y los vínculos económicos entre ambas naciones y terceros países.</p> <p>Para lograr esta finalidad, se ha acordado una ampliación de los derechos de tráfico pactados, incluyendo los denominados derechos de séptima libertad del aire en un entorno competitivo y equilibrado. Esto permitirá a las empresas designadas por ambos países ampliar sus mercados y consolidar su presencia internacionalmente, beneficiando el comercio y a la economía en general de los países, así como el desarrollo e implementación de tarifas innovadoras y competitivas.</p> <p>Además, la Enmienda al artículo 11 del Acuerdo de Transporte Aéreo, relativa a las cláusulas de competencia leal, garantiza que se cumplan los propósitos del Acuerdo de Transporte Aéreo que regulan las relaciones aerocomerciales entre Colombia y Estados Unidos, desarrollando los servicios aéreos sobre bases de libre acceso en un entorno competitivo.</p> <p>C. CONTEXTO LEGAL DEL INSTRUMENTO.</p> <p>El 10 de mayo de 2011, en Bogotá D.C., Colombia, se suscribió el "Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América" (en adelante "el Acuerdo de Transporte Aéreo"). El Estado colombiano aprobó dicho Acuerdo mediante la Ley 1600 de 2012, y la Corte Constitucional lo declaró exequible mediante la Sentencia C-132 de 2014. Este Acuerdo está en vigor para ambas Partes desde el 6 de mayo de 2014.</p> <p>En ese orden, es de resaltar que el mencionado Acuerdo reemplazó el Acuerdo de Transporte Aéreo suscrito por ambos países el 24 de octubre de 1956.</p> <p>En cuanto a las enmiendas, el artículo 15 del Acuerdo en cita establece la aceptación por las Partes de la formulación de enmiendas y detalla el procedimiento para que estas entren en vigor.</p> <p>Sobre su objetivo, se tiene que el Acuerdo propende por consolidar un marco jurídico que regule y promueva un sistema de aviación internacional basado en la competencia justa y equitativa entre las</p>	<p>líneas aéreas en el mercado. Esto permite que las mencionadas líneas aéreas ofrezcan una variedad de opciones para el servicio del público viajero y del comercio de carga, alentando a cada línea aérea a desarrollar e implementar tarifas innovadoras y competitivas, expandiendo así las oportunidades en el transporte aéreo internacional.</p> <p>Asimismo, el Acuerdo busca mitigar la preocupación generada por los actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, los cuales ponen en peligro la seguridad de las personas o la propiedad y afectan adversamente la operación del transporte aéreo.</p> <p>D. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, indica la necesidad de que cualquier proyecto de ley que ordene algún gasto u otorgue beneficios tributarios, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá rendir su concepto favorable respecto de la compatibilidad del Proyecto de Ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.</p> <p>El análisis de impacto fiscal resulta imperioso a todos los proyectos de ley cuyo objeto sea aprobar tratados internacionales que prevean beneficios tributarios u ordenen un pago.</p> <p>El Protocolo de Enmienda no se encuentran dentro de ninguno de los preceptos descritos a lo largo del artículo 7° de la ley 819 de 2003. El instrumento en cuestión no genera ningún impacto fiscal, toda vez que, con la expedición de la ley correspondiente, no se ordena ningún gasto, ni se otorgan beneficios tributarios, como tampoco habrá disminución de alguna erogación para la aplicación del instrumento.</p> <p>Atunado a ello, mediante Oficio 2-2023-056793 del 26 de octubre del 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un análisis de impacto fiscal favorable indicando que el articulado del Protocolo es eminentemente comercial cuyos destinatarios para su cumplimiento son principalmente los agentes y participantes del transporte aéreo, de manera que desde el punto de vista presupuestal esta Cartera no tendría objeciones. En todo caso se indicó que cualquier gasto que pudiera derivarse de la aprobación del Protocolo tendría que ser armonizado con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluido en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.</p> <p>E. CONVENIENCIA DE LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO.</p> <p>Este nuevo entendimiento, sin duda, representará beneficios para la aviación comercial de ambos países y para los usuarios del transporte aéreo internacional. Permitirá operar los servicios aéreos entre los territorios en un entorno competitivo y equilibrado, creando nuevas y mejores posibilidades de servicio para estimular el comercio exterior, las exportaciones e importaciones, y los vínculos económicos entre las naciones, donde el transporte aéreo es una necesidad esencial.</p> <p>Esto está en consonancia con los lineamientos de política exterior de Colombia. La consensuación del texto de la Enmienda al Acuerdo de Transporte Aéreo con los Estados Unidos de América nos permite modernizar y reforzar la relación bilateral en materia de aviación, proporcionando mejores condiciones que faciliten el intercambio comercial y la inversión, los viajes de negocios, las exportaciones e importaciones, y la inserción de Colombia en el mundo. Asimismo, incrementará el transporte aéreo internacional exclusivamente de carga, facilitando y estimulando el comercio de manera más eficaz.</p>

Por estas consideraciones, el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, y de Transporte, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el "PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL «PROTOKOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en BOGOTÁ D.C. el 27 de JULIO de 2022".

De los Honorables Congresistas,

[Signature]
LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Relaciones Exteriores

[Signature]
MARÍA CONSTANZA GARCÍA AICASTRO
Ministra de Transporte

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 18 del mes Noviembre del año 2024,
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 321 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Luis
Gilberto Murillo Urrutia, Ministro de Transporte Dra.
Maria Constanza Garcia Aicastro
[Signature]
SECRETARIO GENERAL *[Signature]*

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
BOGOTÁ, D.C. 12 NOV 2024
AUTORIZADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES
(FDO.) GUSTAVO PETRO URREGO
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
(FDO.) LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
MINISTRA DE TRANSPORTE
(FDO.) MARÍA CONSTANZA GARCÍA AICASTRO

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «PROTOKOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en BOGOTÁ D.C. el 27 de JULIO de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el «PROTOKOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA», hecho en BOGOTÁ D.C. el 27 de JULIO de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y la Ministra de Transporte.

[Signature]
LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Relaciones Exteriores

[Signature]
MARÍA CONSTANZA GARCÍA AICASTRO
Ministra de Transporte

LEY 424 DE 1998

(entro 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:
Artículo 1º. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se está cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.
Artículo 2º. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Trámites Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad de los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.
Artículo 3º. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.
El Presidente del honorable Senado de la República,
Amílcar Acosta Medina
El Secretario General del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega
El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Carlos Ardila Ballesteros
El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Diego Vivas Tafur
REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL
Publicidad y ejecuciones.
Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.
ERNESTO SAMPER PIZANO
La Ministra de Relaciones Exteriores,
Maria Emma Mejía Vélez

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Noviembre del año 2024,
se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 321 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Luis Gilberto

Murillo Urrutia, Ministro de Transporte Dra. Maria
Constanza Garcia Aicastro
[Signature]
SECRETARIO GENERAL *[Signature]*

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-056793
Bogotá D.C., 26 de octubre de 2023 17:09

Doctor
ÁLVARO LEYVA DURÁN
Ministro
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Bogotá D.C. Cundinamarca
contactenos@canceleria.gov.co
notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

Radicado entrada
No. Expediente 47982/2023/OFI

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Anteproyecto de Ley "Por medio del cual se adopta el "Protocolo De Enmienda Del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América"

Respetado Ministro:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito al anteproyecto de ley indicado en el asunto, en los siguientes términos:

El anteproyecto de Ley tiene por objeto aprobar el "Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América", con la finalidad de propiciar un escenario de reciprocidad que promueva y dinamice el transporte aéreo entre Colombia y los Estados Unidos de América.

Particularmente, en la exposición de motivos se manifiesta que la aprobación del Protocolo busca la "ampliación de los derechos de tráfico pactados, incluyéndose los denominados derechos de séptima libertad de aire bajo un entorno competitivo y equilibrado, permitiéndole de esta forma a las empresas designadas por ambos países, ampliar sus mercados y consolidar su presencia internacionalmente, además de beneficiar al comercio y la economía en general de los países, así como desarrollar e implementar tarifas innovadoras y competitivas". Adicionalmente, se resalta importancia económica, política y de relaciones internacionales que representa Estados Unidos de América para Colombia, de manera que "resulta de gran relevancia actualizar este instrumento internacional donde se amplía aún más el libre acceso a los mercados lo cual sin duda beneficiará al comercio, la industria aeronáutica y el desarrollo de nuestras naciones, consolidando así los vínculos comerciales, desarrollándose nuevos y mejores servicios exclusivos de carga".

Dicho lo anterior, sea lo primero resaltar que los tratados, convenios y demás acuerdos internacionales que suscribe la República de Colombia reflejan la voluntad del Gobierno nacional de adoptar su contenido y han sido el fruto de trabajos de concertación previos que se ven reflejados en sus articulados. Todo lo anterior en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República en su

calidad de jefe de Estado, quien tiene por competencia dirigir las relaciones internacionales, para lo cual puede celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios¹.

Igualmente, es preciso decir que con fundamento en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia², el Estado de la República de Colombia debe dar cumplimiento a dichos compromisos, a través de sus instituciones y órganos de representación política y bajo el amparo de la legislación vigente, que para efectos presupuestales se rige por las leyes orgánicas de presupuesto, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno.

En materia presupuestal, la Constitución Política³ establece que el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, el cual se debe elaborar, presentar y aprobar dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En dicha Ley no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

En concordancia con lo anterior, el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁴ señala que corresponde al gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto⁵, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto. En todo caso, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones⁶.

En tal virtud, revisado el articulado del Protocolo que se pretende aprobar se encuentra que éste es eminentemente comercial cuyos destinatarios para su cumplimiento son principalmente los agentes y participantes del transporte aéreo, de manera que desde el punto de vista presupuestal esta Cartera no tendría objeciones y en todo caso cualquier gasto que pudiera derivarse de la aprobación del mencionado Protocolo tendría que ser armonizado con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluido en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.

¹ Artículo 183, numeral 2, de la Constitución Política
² Artículo 9 de la Constitución Política
³ Artículo 346 de la Constitución Política
⁴ Decreto 111 de 1998 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1988, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"
⁵ Artículo 47, Decreto 111 de 1998
⁶ Artículo 38, Decreto 111 de 1998

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con las iniciativas de otras entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministra Técnica
0A3/DGPPN

Elaboró: Jean Marco Fariá Perozo
Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano
Vó. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera - No. Interno VT: 339.

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2025

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR EL HONORABLE SENADOR JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA, AL PROYECTO DE LEY No. 321 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PROTOCOLO DE ENMIENDA DEL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA", HECHO EN BOGOTÁ D.C. EL 27 DE JULIO DE 2022, PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

IVÁN CEPEDA CASTRO
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República

CARLOS RAMIRO CHAVARRO CUÉLLAR
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE TRANSPORTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2023 DE SENADO

por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, 16-05-2025</p> <p style="text-align: right;">Al contestar citar en el asunto  Radicado No.: 20253000286351 Fecha: 16-05-2025</p> <p>Secretario General Diego Alejandro González Senado de la República secretaria.general@senado.gov.co Bogotá, D.C.</p> <p>Asunto: Comentarios Superintendencia de Transporte sobre el PL 167/2023 de Senado, medidas sobre derechos de los usuarios de transporte aéreo.</p> <p>Respetado doctor Diego, reciba un cordial saludo,</p> <p>La Superintendencia de Transporte realiza seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas como autoridad de vigilancia y control del cumplimiento de los derechos de los usuarios del servicio público de transporte en el país.</p> <p>Por esa razón, a continuación, nos permitimos poner en consideración de la Plenaria del Senado de la República los análisis realizados frente a la iniciativa legislativa que se menciona en el asunto, a efectos de advertir situaciones que deben ser tenidas en cuenta al abordar la discusión del proyecto en la Plenaria y en el resto del trámite legislativo.</p> <p>El Proyecto de Ley sobre el que aquí se hace referencia es el No. 167 de 2023 de Senado «Por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones», respecto del cual esta Superintendencia había ya emitido sus comentarios, los cuales se dirigieron a la ponente del proyecto, Honorable Senadora Ana María Castañeda.</p> <p>Síntesis del concepto</p> <p>Para la Superintendencia de Transporte el proyecto de ley es inconveniente y contrario a los intereses de los usuarios. Supone una asignación desarticulada de funciones administrativas que retrocede en los avances institucionales logrados en mejora de la protección estatal y para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las aerolíneas.</p>	<p>Justificación</p> <p>Competencia de la Superintendencia de Transporte</p> <p>Es importante, en primer lugar, que el Senado de la República identifique con claridad cuáles las funciones de la Superintendencia de Transporte, sus antecedentes más inmediatos y sus límites.</p> <p>La Superintendencia de Transporte ejerce la supervisión del sector en cuanto a la protección de los usuarios, mediante estrategias de diferentes enfoques, adaptadas a las realidades cambiantes del mercado. Para ello, hace uso de sus facultades de vigilancia, inspección y control, tanto en fase de prevención y promoción, como en sede de averiguaciones y actuaciones administrativas.</p> <p>Las Direcciones de Prevención, Promoción y Atención a Usuarios y de Investigaciones de Protección a Usuarios han ejercido las competencias contenidas en los artículos 12A y 13 del Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018¹. En el marco de estas, han efectuado requerimientos de información a las aerolíneas afectadas. En el caso particular, se ha acelerado el ciclo de gestión de las quejas de los usuarios, buscando que mediante las solicitudes de esta autoridad los usuarios reciban respuesta más temprana a sus reclamaciones.</p> <p>Igualmente, las Direcciones supervisan el grado de cumplimiento en: (i) la respuesta a requerimientos; (ii) la ejecución de planes de atención; y (iii) la adopción de las medidas administrativas ordenadas.</p> <p>De acuerdo con la Ley 1955 de 2019, artículos 109 y 110², la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las</p> <p><small>¹ «Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones».</small></p> <p><small>² «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.</small></p> <p><small>Parágrafo. Los cargos y recursos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para la protección de usuarios del modo de transporte aéreo serán trasladados a la Superintendencia de Transporte. En todo caso, el Gobierno nacional garantizará que la Superintendencia de Transporte cuente con el presupuesto necesario para la protección de los usuarios del sector.</small></p> <p><small>Artículo 110. Protección al Turista. Modifíquese el parágrafo 2 y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 25 de la Ley 1558 de 2012 el cual quedará así: Parágrafo 2o. Las reclamaciones que se susciten en desarrollo de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo, serán resueltas por la Superintendencia de Transporte como única entidad competente del sector, dando aplicación al procedimiento sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.</small></p>
<p>disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo y la encargada de resolver administrativamente los asuntos que se susciten en desarrollo de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo, dando aplicación al procedimiento sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes.</p> <p>El ejercicio de las facultades administrativas en el entorno de la protección a los usuarios, que le corresponde a la Superintendencia de Transporte, la faculta para defender en abstracto sus derechos partiendo del cumplimiento de la normatividad y la imposición de sanciones u órdenes administrativas, como medios de control cuando así corresponda, 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.</p> <p>El ejercicio de las facultades administrativas de supervisión en el entorno de la protección a los usuarios, que le corresponde a la Superintendencia de Transporte, la faculta para defender en abstracto sus derechos, partiendo del cumplimiento de la normatividad y la imposición de sanciones u órdenes administrativas, como medios de control cuando así corresponda³.</p> <p>Por otra parte, con el fin de cumplir y mejorar las condiciones respecto de la prestación del servicio, esta Superintendencia ha ejercido de manera permanente la función de vigilancia preventiva, que permite que los vigilados y usuarios cuenten con el acompañamiento de la Entidad, con acciones concretas de i) promoción, encaminadas a divulgar y promocionar las disposiciones relacionadas con las normas de protección a usuarios del sector transporte; y ii) prevención, tendientes a fomentar el cumplimiento de las normas, mediante el desarrollo de actividades y la implementación de campañas de acompañamiento, que incluyen el diseño y seguimiento de planes de acción.</p> <p>Esta facultad es diferente de las funciones jurisdiccionales en cabeza de autoridades administrativas. En este caso, aunque se ejercen a través de entidades de la Rama Ejecutiva, se resuelven casos particulares con potestades judiciales y que requieren de demanda del usuario, en los términos de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, y de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Estas no se comunican con las facultades administrativas</p> <p><small>Parágrafo transitorio. Las investigaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley seguirán en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y culminarán de conformidad con el régimen jurídico y procedimiento con el cual se iniciaron.».</small></p> <p><small>³ Constitución Política de Colombia, artículo 189, numeral 22: «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.» Esto en concordancia con el Decreto No. 2409 del 24 de diciembre de 2018 y la Ley 1955 de 2019, artículos 109 y 110.</small></p>	<p>expuestas en los anteriores párrafos; por lo tanto, no influyen en el actuar de esta Entidad como supervisor, así como tampoco el ejercicio de la supervisión puede llevar a que se desate automáticamente una decisión jurisdiccional.</p> <p>La Superintendencia de Transporte es la autoridad especializada y técnica sectorial para la supervisión</p> <p>A través de la Ley 105 de 1993⁴, el Legislador estableció que, entre el Ministerio de Transporte y los diferentes organismos adscritos y vinculados debe existir una relación de coordinación, al tiempo que determinó que le corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del sector.</p> <p>Entre los principios fundamentales que consagra la norma, se encuentra la protección de los usuarios y el acceso de estos al servicio de transporte público en condiciones de comodidad, calidad, seguridad y de información. Estos principios, constituyen una prioridad esencial para las autoridades que integran el sector.</p> <p>Es así como desde el año 2000⁵, el Presidente de la República delegó en la Superintendencia de Transporte su función constitucional de inspección, vigilancia y control del servicio público de transporte⁶. En consecuencia, con fundamento en el mandato constitucional, se tiene que la Superintendencia de Transporte es la entidad de carácter técnico encargada de eliminar fallas del mercado provenientes de la interacción entre los diferentes actores que participan en la actividad transportadora en los diferentes modos de transporte, incluyendo el aéreo.</p> <p>En el año 2018 se evidenció la desprotección en la que se encontraba el usuario del transporte del modo aéreo, respecto a su interés general, teniendo en cuenta la remisión de la Autoridad Aeronáutica, de casos específicos, a la función jurisdiccional. Por esta razón, con la expedición del Decreto 2409 de 2018, se modificó y renovó la estructura de la Superintendencia de Transporte, asignándole dentro de sus funciones la de formulación de políticas que deben privilegiar la protección de los derechos de los usuarios del sector, y vigilar, inspeccionar y controlar la observancia de esa normatividad, que a su vez garantiza una protección efectiva de los derechos de los pasajeros.</p> <p><small>⁴ «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».</small></p> <p><small>⁵ Decreto 101 de 2000.</small></p> <p><small>⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 189, numeral 22: «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.» Esto en concordancia con el Decreto No. 2409 del 24 de diciembre de 2018 y la Ley 1955 de 2019, artículos 109 y 110.</small></p>

Con ocasión de ello, mediante los artículos 109 y 110 de la Ley 1955 de 2019⁷, se determinó que 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.**

Por esa razón, esta Superintendencia no puede ver viable la propuesta plasmada en el artículo 4 de la iniciativa, en virtud del cual se asigna a la Aerocivil la competencia para ordenar medidas administrativas a fin de que los prestadores del servicio garanticen la protección de los derechos de los usuarios, comoquiera que implica un retroceso en el esquema de supervisión existente, que puede derivar en un desmejoramiento de las garantías y canales de protección de los derechos de los usuarios, como en los acápite siguientes pasará a explicarse.

En este sentido, aunque una de las normas sustanciales de protección al usuario del sector transporte es en efecto el Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, su aplicación y supervisión implica necesariamente conocer la especialidad de las normas técnicas de los diferentes modos de transporte, como son: el Código de Comercio, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, las normas de convenios e instrumentos internacionales que obligan a la República de Colombia, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC, con sus manuales y anexos técnicos), el Decreto 1079 de 2015, las resoluciones especiales reglamentarias emitidas por el Ministerio de Transporte y la UAE de Aeronáutica Civil, entre otros.

El **criterio de especialidad** se constituye por lo tanto en un factor sustancial desde el punto de vista de la conveniencia y pertinencia a la hora de definir que la autoridad administrativa de protección sea la misma encargada de la supervisión del servicio público.

Tanto es así que, la Superintendencia de Transporte, en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control en este modo de transporte, ha impuesto multas por más de 13 mil millones de pesos en firme y ha beneficiado a más de 7 millones de usuarios en más del 70% del territorio nacional, a través de las acciones de promoción y prevención. Asimismo, para entre 2023 y 2025, dando cumplimiento al objetivo institucional de mejorar su capacidad, la Entidad ha aumentado la cobertura territorial, haciendo presencia en las 29 principales terminales aéreas, lo que ha permitido al usuario del sector reconocer a esta autoridad como la competente en su protección.

⁷ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad».

Con los argumentos expuestos se pone de presente que, a la fecha en el sector transporte existe una autoridad especializada y técnica en materia de protección de usuarios; razón por la cual, es completamente natural que el ente destinado a proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo de pasajeros sea la Superintendencia de Transporte.

Las obligaciones y derechos sobre información y reclamación ya existen en el régimen vigente

Las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte público, las agencias de viajes y todos los intermediarios o participantes de la cadena de consumo del transporte aéreo tienen la obligación de informar las condiciones del servicio, las normas aplicables, los derechos que tienen los usuarios y la forma en que los pueden ejercer.

Dichas obligaciones están contenidas, en la actualidad, en el Reglamento Aeronáutico de Colombia parte 3 (RAC 3), sección 3.10.1.1. y demás concordantes, así como en el régimen general de protección al consumidor de la Ley 1480 de 2011, el cual suple los posibles vacíos de las normas especiales. Estas aplican para todos los canales de adquisición de servicios y de atención, tanto físicos como virtuales.

Por otra parte, en el RAC 3, sección 3.10.4.5., está dispuesto que la difusión de las disposiciones sobre la protección de los usuarios es obligatoria, tanto para dichas empresas como para su personal. Por lo tanto, ya existen obligaciones de capacitación dentro del programa de entrenamiento que deben cumplir al interior de dichas entidades.

Igualmente, en la misma norma, ya existe la obligación de disponer de copia de dicha información en los puntos de atención, mostradores, lugares de reserva y a bordo de las aeronaves.

Respecto del derecho a la reclamación de los usuarios, los canales de atención y el enlace directo a la Superintendencia de Transporte, como autoridad de protección al usuario del transporte aéreo, la obligación de suministro de dicha información ya se encuentra establecido, tanto por el RAC 3 como por la Ley 1480 de 2011.

Por otra parte, tanto el Estatuto del Consumidor, como los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, prevén el derecho a la reclamación y la obligación de atender tales solicitudes, bien por vía de la reclamación directa (a través de canales presenciales, físicos, telefónicos o digitales), o haciendo uso del sistema de atención al usuario, consagrado por la Decisión 619 de la Comunidad Andina y por el RAC 3.

Igualmente, tanto para efectos de la responsabilidad en virtud del «*Convenio para la Unificación de Algunas Normas relativas al Transporte Aéreo Internacional*», firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, (en adelante, el Convenio de Varsovia de 1929)⁸ y del «*Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional*», hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999⁹.

Ahora bien, sobre la garantía de cumplimiento en caso de suspensión o de cancelación de operaciones, parcial o total, es necesario advertir que, en caso de suspensión o cancelación de rutas, el explotador debe aportar el compromiso respecto de las obligaciones derivadas de los contratos de transporte pactados antes de la cesación del servicio, según el Manual de Trámites para las Actividades de Aeronáutica Civil de Servicios Aéreos Comerciales, en concordancia con el RAC 5.

Por lo anterior, **el proyecto de ley no modifica el régimen vigente, ni mejora las garantías de los usuarios.** No obstante, respecto de la infraestructura de transporte y vincularle con las obligaciones de información, se considera pertinente que dichos asuntos se tramiten por vía de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, para armonizar el régimen vigente y no generar discrepancias en las obligaciones, con diferentes fuentes normativas.

Adicionalmente, el poner en condición suspensiva las obligaciones, dependiendo de otras regulaciones, puede generar un impacto negativo en las garantías que

⁸ Aprobado mediante Ley 95 de 1965. Ratificado el 15 de agosto de 1966. Entrada en vigor el 13 de noviembre de 1966. Se destaca que, el Convenio y los instrumentos que lo modifican pueden interpretarse como un solo instrumento, según lo ordenen los mismos tratados, en virtud de lo cual puede llegar a variar su denominación. Sin perjuicio de esto, se conserva y utiliza su denominación original, dado que la aplicación del Convenio original y de sus modificaciones puede o no ser concurrente, según los Estados sean parte o no de cada uno de los instrumentos, según las normas propias del derecho de los tratados.

- a) El «Protocolo que Modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional, firmado en Varsovia el 22 de octubre de 1929», firmado en La Haya el 28 de septiembre de 1955⁸.
- b) El «Convenio, Complementario del Convenio de Varsovia, para la Unificación de Ciertas Reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional realizado por quien no sea el Transportista Contractual», firmado en Guadalajara el 18 de septiembre de 1961⁸.
- c) El «Protocolo Adicional Número 1 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929», firmado en Montreal el 25 de septiembre de 1975⁸.
- d) El «Protocolo Adicional Número 2 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929 modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955», firmado en Montreal el 25 de septiembre de 1975⁸.
- e) El «Protocolo de Montreal Número 4 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929 modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955», firmado en Montreal el 25 de septiembre de 1975.

⁹ Aprobado mediante Ley 701 de 2001. Firmado el 15 de diciembre de 1999. Ratificado el 28 de marzo de 2003. Entrada en vigor el 4 de noviembre de 2003.

ya tienen los usuarios, privándolos del suministro de información necesaria para su decisión de consumo y que, en la actualidad, ya deben brindarle.

La actual redacción de la iniciativa disminuiría el régimen sancionatorio vigente

En virtud de la Ley 336 de 1996, artículos 44 y siguientes, y de los criterios de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC 13, que ambos desarrollan la Ley 105 de 1993, artículos 9 y 55, existe un régimen sancionatorio para el incumplimiento de las obligaciones en materia de protección de usuarios del sector transporte. En particular, para las infracciones en el modo aéreo, las sanciones de tipo multa que se pueden imponer se encuentran entre uno (1) y dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales vigentes, por cada conducta probada.

De manera contraria, la redacción del proyecto de ley podría implicar que se sustraiga esta conducta de dicha sanción. Esto, en primera medida, reduciría en un noventa y nueve por ciento (99%) la sanción posible a imponer (20 SMMLV diarios), transmitiendo el mensaje de que la conducta de falta de divulgación de los derechos de los usuarios no tuviera la relevancia que el proyecto pretende darle.

Además, en principio, la multa solo podría proceder en caso de no haber ajustado la conducta contabilizando desde el día siguiente a la firmeza del acto administrativo que lo declare responsable. Esto podría dejar sin sanción los hechos consumados vulneradores de la obligación legal. Incluso, permitiría que los sujetos obligados incumpliesen las normas sin multa alguna hasta el día siguiente a que se resolvieran los recursos de reposición y apelación, permitiendo una forma de impunidad o de irresponsabilidad legal efectiva.

Para el caso de incumplimiento de órdenes u obligaciones no dinerarias, como medidas correctivas de adecuación de la conducta a la ley, la Ley 1437 de 2011, artículo 90, establece la imposición de multas sucesivas entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Sin embargo, para este caso también se presentaría una reducción en la facultad sancionatoria, equivalente al noventa y seis por ciento (96%) del máximo vigente.

Es de destacar que, las afectaciones en materia de divulgación de los derechos de los usuarios del transporte aéreo pueden tener una frecuencia y un impacto mayor. En particular, si se tiene que para el 2024, se movilizaron 56'559.624 pasajeros y 944'236.786 Kg de carga¹⁰.

¹⁰ Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Boletín Origen – Destino. Marzo 2025.

La duplicidad o separación de funciones genera inseguridad jurídica y se convierte en una barrera de acceso al Estado para el ciudadano

La Superintendencia de Transporte es la entidad que ejerce su competencia en todos los modos y modalidades de transporte que tienen operación a nivel nacional, exceptuando aquellas modalidades previstas en la norma¹¹.

En ese sentido, si llegase a prosperar la iniciativa de ley, la separación de funciones en la protección de los usuarios del sector transporte generaría inseguridad jurídica para el usuario pues le crearía una dificultad mayor a la hora de establecer a qué autoridad acudir en caso de que sus derechos se vean vulnerados y, en ese mismo sentido, pondría en riesgo el derecho que tienen los ciudadanos a tener acceso a las autoridades.

De igual forma, sin ser menos importante, se establecería una segmentación en la supervisión, que podría ir en contravía de la eficiencia de la Administración. Remitirlo a la entidad que, de manera general, ejerce la función de regulador del transporte aéreo¹², como lo es la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, implica la pérdida del conocimiento técnico sectorial y la posibilidad de ejercer acciones sectoriales sincrónicas que refieran de inmediato, tanto a los usuarios, como al servicio mismo y al negocio de las empresas.

Cabe recalcar que dichas funciones (regulación y supervisión) deben mantenerse separadas para evitar que quien hace las reglas sea el mismo sujeto encargado de verificar su cumplimiento; esto, en el marco de las buenas prácticas internacionales a las que ha suscrito la República de Colombia.

El mecanismo de resolución estatal inmediata propuesto podría vulnerar el debido proceso

El debido proceso es un principio y un derecho fundamental de orden constitucional¹³ que enmarca todos los demás principios que son objeto de las

¹¹ Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018, artículo 4: «Vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.»

¹² Código de Comercio, artículo 1782.

¹³ «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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.»

actuaciones de los órganos estatales, y cada uno de ellos es una forma de concreción material de esta garantía constitucional¹⁴. Frente a él, la Corte Constitucional ha señalado que:

«El debido proceso es un derecho de estructura compleja que se compone de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que la acción punitiva del estado no resulte arbitraria¹⁵ (...) En el plano de las actuaciones y procedimientos administrativos, la Corte ha considerado que el debido proceso tiene como caracteres básicos siguientes: se trata de un derecho de rango constitucional; involucra las características propias del debido proceso general; existe y es operativo no sólo para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; responde por la integridad de las garantías procesales y por la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad); tiene entre sus componentes fundamentales los principios de publicidad y celeridad de la función administrativa; y determina que las actuaciones administrativas se rijan por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la concurrencia de procedimientos administrativos especiales»¹⁶.

De la misma manera, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que:

«Para saber si en determinado caso concreto, (...) bien por la administración en proferir los actos u operaciones que le son propios (...), si se han atendido o no las reglas del debido proceso, se hace indispensable consultar las reglas peculiares y características del procedimiento adecuado, es decir, consultando disposiciones cuya índole forzosamente será procedimental, porque ellas serán normas que señalan los rumbos que han debido acatarse en el evento respectivo. Para decirlo con otras palabras, la determinación si la norma constitucional que consagra el principio del debido proceso ha sido quebrantada en ese caso no será

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».

¹⁴ Cfr. Juan Gabriel Rojas López, Derecho Administrativo Sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales. Universidad Externado de Colombia. 2020. Sobre este punto, el capítulo III «Principios orientadores de la potestad sancionadora de la Administración», sección VI «El principio del debido proceso».

¹⁵ Citando a la misma Corte Constitucional, Sentencia C-475 del 25 de septiembre de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, consideración jurídica No. 4.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-032 del 25 de enero de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

directa (...), sino que surgirá a través de un silogismo indirecto, después de medir las circunstancias en que se desarrolló la actuación»¹⁷.

Respecto del derecho de defensa, la Corte Constitucional concluyó que:

«(...) El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique»¹⁸.

En la versión actual de la iniciativa no se hace referencia a un procedimiento o a la forma en la cual se ejercerán tanto la función otorgada como la defensa, el debido proceso, la contradicción, la impugnación de las decisiones y los efectos que pueden derivarse.

Adicionalmente, es posible que existan vicios por falta de representación adecuada de las aerolíneas o que se les imponga tener un representante legal con plenas facultades en cada una de las infraestructuras. En contrapartida, esto implicaría una carga administrativa y financiera para el Estado, que debería disponer de tantos funcionarios con competencia y poder de decisión, en tantas infraestructuras como jornadas de operación exista.

Sin embargo, los procedimientos existentes generan la seguridad suficiente para las partes y dejan un amplio margen de maniobra para el ejercicio de las funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control, respecto de la prestación general del servicio público esencial y la salvaguarda de los intereses colectivos de los consumidores. Adicionalmente, para la resolución de casos particulares, los mecanismos legales vigentes (transacción, conciliación, acción jurisdiccional) permiten eficacia en las soluciones y en las vías procesales, lo que permite que las decisiones hagan tránsito a cosa juzgada y presten mérito ejecutivo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia con Radicación Número 875-11815 del 3 de noviembre de 1993. C.P. Alvaro Leconte Luna.

¹⁸ Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión de Tutelas. Sentencia T-1021 del 22 de noviembre de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

La adopción de las medidas inmediatas puede afectar la operación del transporte aéreo y de la infraestructura

La operación de la aviación civil es una actividad precisa, tanto en los tiempos en que se desarrolla, como en las limitaciones de recursos con que cuentan las infraestructuras para el funcionamiento del transporte (despegue, aterrizaje, servicios en tierra, etc.).

Por lo tanto, el tiempo necesario para resolver la adopción de las medidas inmediatas a que se refiere la iniciativa puede poner en riesgo y afectar de forma negativa la seguridad operacional e incluso la actividad de las demás aerolíneas y el funcionamiento de toda la infraestructura, con efectos en cadena, tanto para las aerolíneas y demás actores en su operación, como para los demás usuarios del servicio.

Por lo tanto, tal mecanismo podría generar mayores perjuicios a los usuarios, a la industria, al servicio y al Estado, que los eventuales beneficios a unos sujetos determinados. De forma que, el mecanismo de intermediación, como espacio abierto al diálogo y a la resolución de controversias entre las aerolíneas y sus usuarios en el momento de presentarse una novedad, sigue siendo menos lesivo y permite que, bajo la figura de la transacción regulada desde el Código Civil, se llegue a acuerdos expeditos y funcionales.

Conclusiones

Para la Superintendencia de Transporte el proyecto de ley es inconveniente y contrario a los intereses de los usuarios, por lo cual, debería archivers. En particular, por los siguientes motivos:

1. Las obligaciones y los derechos que se buscan regular a través del proyecto de ley, ya se encuentran consagradas en el régimen vigente.
2. Supone una asignación desarticulada de funciones administrativas que retrocede en los avances institucionales dados para la protección estatal y para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones legales por parte de las aerolíneas.
3. La modificación al régimen sancionatorio implica una reducción sustancial a la facultad sancionatoria, lo que se traduce en permisividad o en un mensaje de irrelevancia frente a otras conductas.
4. Existe riesgo de vulneración al debido proceso.
5. La forma en la que se adopten las medidas inmediatas propuestas podría generar mayores afectaciones negativas a la actividad de transporte para un mayor grupo de personas o para el sistema, que los beneficios que podría representar para interés individual.

C O N T E N I D O

Gaceta número 740 - Martes, 20 de mayo de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda al Proyecto de Ley número 321 de 2024 Senado, por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América», hecho en Bogotá, D. C., el 27 de julio de 2022 1

C O N C E P T O S J U R Í D I C O S

Concepto Jurídico Ministerio de Transporte al Proyecto de Ley número 167 de 2023 de Senado, por medio de la cual se establecen medidas sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones..... 9

Solicitud de conformación de una Comisión Accidental

Atendiendo lo planteado en estas líneas, y por la importancia de profundizar en la protección de los usuarios del transporte, se solicita la conformación de una Comisión Accidental en la en la que se puedan abordar estos asuntos, dada su criticidad, conocer la actuación de la Superintendencia de Transporte y buscar vías eficaces y eficientes para el fortalecimiento del sistema de supervisión al cumplimiento normativo.

Cordialmente,



Luis Gabriel Serna Gámez
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Proyectó: David Santiago Algarra Plazas, Coordinador de Actuaciones Administrativas, Despacho de la Superintendente Delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte / Dayana Zuley Espitia Poveda, Profesional especializada, Despacho de la Superintendente Delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte / Carolina Pinzón Ayala, Superintendente Delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte (E)
Revisó: Carlos Daniel González Cervera, Profesional, Oficina Asesora Jurídica.