REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1301 Bogotá, D. C., miércoles, 16 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2026

por medio del cual se declara al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

Bogotá, 9 de septiembre de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ref.: Radicación de proyecto de ley.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 342 de 2026**, *por medio del cual se declara al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación*, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**KEVIN GÓMEZ PAZ** Senador de la República Pacto Histórico
CHRISTIAN PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico
Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	**LILIANA BENAVIDES** **SENADORA**

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO Senadora de la República Pacto Histórico	**Miguel Angel Rubio Bravo** Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
PAOLA ANDREA QUIÑONES D´HARO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico	**CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS** Representante a la Cámara Departamento de Nariño

PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se declara al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Declárese al ritmo Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

Artículo 2°. Exhórtese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para que surta el procedimiento correspondiente de inclusión del ritmo Sonsureño en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, a incluir el ritmo Sonsureño en el Banco de

Proyectos del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, podrá incorporar al Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas para contribuir al fomento, promoción, difusión, conservación, protección y desarrollo del Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

Artículo 5°. La Gobernación de Nariño, la Alcaldía Municipal de Pasto y los demás gobiernos municipales de Nariño, en el marco de su autonomía, podrán elaborar la postulación del Sonsureño a la respectiva Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y Plan Especial de Salvaguardia.

Artículo 6°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Nariño y los gobiernos municipales del departamento de Nariño deberán impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 7°. De conformidad con la normatividad vigente, las eventuales erogaciones que se causen con ocasión de la implementación y ejecución de la presente ley deberán consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con las normas orgánicas de presupuesto.

Artículo 8°. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***. Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que resulten contrarias o incompatibles con lo establecido en la presente ley.

De los honorables Congresistas,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ** Senador de la República Pacto Histórico
CHRISTIAN PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico
Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	**LILIANA BENAVIDES** **SENADORA**

ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico
KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO Senadora de la República Pacto Histórico	**Miguel Angel Rubio Bravo** Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
PAOLA ANDREA QUIÑONES D´HARO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico	**CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS** Representante a la Cámara Departamento de Nariño

PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se declara al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

El objeto del presente proyecto de ley es declarar al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación, con el propósito esencial de impulsar y estimular procesos, proyectos y actividades culturales alrededor de esta expresión cultural. Así mismo pretende impulsar su incorporación en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), en el Banco de Proyectos del Ministerio de Cultura y en alternativas de financiación, fomento, difusión, conservación, protección y desarrollo. Lo anterior, en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Nación, a través de la valoración, protección y difusión del patrimonio cultural de la región nariñense.

II. Antecedentes del proyecto de ley

El Sonsureño como patrimonio musical y cultural

Para comprender la importancia de la música autóctona de una región específica, es importante resaltar las palabras de Gunnar Lindgren, connotado músico y musicólogo sueco:

"*La música es mucho más que ritmo, compactación de sonidos y coherencia armónica, es una expresión sociológica y cultural como cualquier otra manifestación del arte, ligada desde luego a la historia, las costumbres de una época, visión del mundo de un colectivo determinado y un delimitado espacio físico-temporal. Carga también un discurso que corre tanto por dentro como fuera de ella y que desde luego es importante analizar, ya que como expresión subversiva la música constituye también una vehiculización importante de los sentimientos, las angustias y de los ideales*"[1].

[1] Lindgren, G. (2011). El blues y el jazz tienen sus raíces en la música árabe. Recuperado de https://pagina-

Visto de esta forma, la música y sobre todo aquella representativa del folclor, no solamente se debe considerar como una mera manifestación de sonidos nacida por generación espontánea, pues más allá del lenguaje musical, permite rastrear la historia de un pueblo, sus vivencias, tradiciones e incluso representar las bondades o dificultades conferidas por el territorio geográfico.

Respecto a los componentes musicales del Sonsureño, se puede entender a la melodía, como producto de la migración desde Asia, población hoy representada por los nativos americanos, al componente armónico como el legado de la ruta desde Oriente Medio a España y España-Latinoamérica y el ritmo como un contundente eco de la herencia africana[2].

Lo melódico respecto a los componentes básicos de la música constituye una parte del Sonsureño, y así es necesario continuar con el componente armónico, el encargado de brindarle un acompañamiento a la melodía, esencialmente con los instrumentos de cuerda como guitarra, tiple, entre otros. Es interesante, de igual forma, apreciar cómo el estudio del componente armónico plantea otra ruta de movimiento, de migración humana; esta vez, desde las tierras de oriente medio hacia España y España-Latinoamérica a través de la Conquista[3].

El Sonsureño se complementa con un tercer componente conocido como ritmo y este por su parte, representa a través de sus gentes y de su sonido, la ruta desde África, con un impacto profundo en la música, evidenciado desde Norteamérica hasta Argentina, como producto de las dinámicas esclavistas. La Academia de Historia de Nariño entre sus documentos dispone de copias de facturas de compra y venta de esclavos en la ciudad de Pasto y si bien los censos poblacionales en épocas de la conquista apuntan a un menor número de esclavos frente a conquistadores y nativos, esto no deslegitima su aporte a elementos culturales como la música y el Carnaval de Negros y Blancos. La tesis de grado relacionada con los componentes musicales del Sonsureño "Importancia interpretativa del seis octavos y la escala pentatónica en la música afrolatina y su influencia en el jazz"[4] presentada a la Universidad de Nariño en agosto del 2012 y merecedora de tesis laureada, demostró la forma cómo el ritmo del Sonsureño conocido en el argot musical como seis octavos (6/8), lleva la misma consonancia con el ritmo del Currulao de la costa pacífica nariñense, sobre el cual no resulta necesario ahondar para entender su raíz africana. También determinó, cómo este elemento rítmico inherente al Sonsureño y Currulao, corresponde a la misma estructura musical ternaria del swing en el jazz y de la música afrolatina en Cuba.

También es importante precisar cómo en la formación histórica del folclor de la región, y por lo tanto del Sonsureño, no sólo son protagónicos aquellos elementos conferidos por hombres y mujeres, pues para la estructuración de una cultura es indispensable el territorio, el espacio físico donde se asientan las personas, el espacio de los valles, de las montañas, del río, del mar, del clima frío o cálido, el de las especies animales. Estas características producen formas particulares de como hombres y mujeres entienden el mundo y, sobre todo, como se expresan a través del arte. Así, esta zona sur de Colombia al encontrarse en medio de praderas fértiles, regada por ríos y donde la lluvia no falta, ha permitido una forma de expresión cultural de regocijo por la fertilidad. En otras palabras, en estas tierras del Galeras, la música y la danza celebran la fertilidad, mientras en otras latitudes como los andes peruanos y bolivianos, danza y música como el tinku, cumplen la función de pedir por ella, pues a diferencia de los andes nariñenses, estos son fuertemente áridos. Por esta razón existe desde el componente prehispánico, una tendencia natural al regocijo, a la alegría, a la celebración, tal como se puede evidenciar en la música de agrupaciones como Los Alegres de Genoy, cuyo nombre y la alegría con que convidan chicha en sus presentaciones, se constituye en la evidencia musical de habitar literalmente en medio de un paraíso.

Desde la perspectiva de la musicología el Sonsureño representa, para muchos, la piedra angular de la identidad musical de la Zona Andina de Nariño e inclusive, se considera la música del Carnaval de Negros y Blancos[5]. Se considera que el Sonsureño es la expresión de la diversidad del departamento de Nariño a través de las tres vertientes que alimentan su rica sonoridad: andina ecuatoriana, andina colombiana y costa pacífica[6]. En la actualidad se denomina Sonsureño a dos aires cuyas estructuras melódicas se acercan, por un lado, a la pieza compuesta por el músico Tomás Burbano y otro al bambuco tradicional[7]. Sin embargo, ambos aires se suelen acompañar indistintamente como bambuco, albazo o currulao[8].

Resulta relevante citar a los profesores José Menandro Bastidas y Lyda Aleydy Tobo en aras de

sarabes.com/2011/07/01/el-blues-y-el-jazz-tienen-sus-raices-en-la-musica-arabe-gunnar-lindgren/

2 Fajardo, M. (2012). Importancia interpretativa del seis octavos y la escala pentatónica en la música afrolatina, y su influencia en el jazz. Universidad de Nariño.

3 Fajardo, M. (2019). Gualao: la historia musical no contada de Nariño. Página 10. Recuperado de http://pagina10.com/web/gualao-la-historia-musical-no-contada-de-narino/.

4 *Ibidem*.

5 Caicedo Cerón, (2022). El Sonsureño en clave: Propuesta de composición, arreglo e interpretación de cinco obras para piano con acompañamiento de bajo y percusión [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

6 Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño. Estudios Latinoamericanos, (34-35), 25-39. https://doi.org/10.22267/rceilat.143435.42.
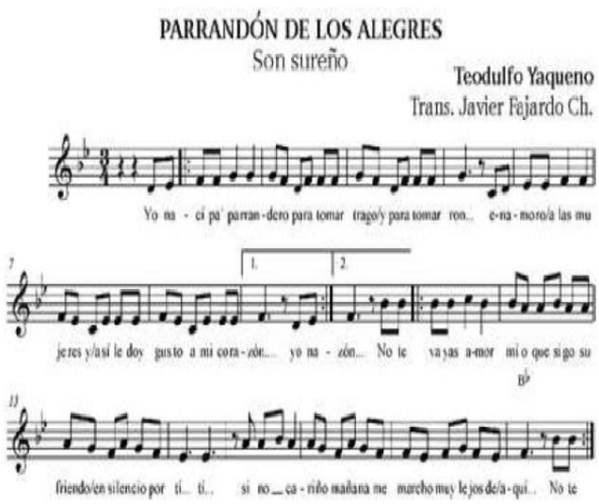
7 Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño. Estudios Latinoamericanos, (34-35), 25-39. https://doi.org/10.22267/rceilat.143435.42"; Caicedo Cerón, (2022). El Sonsureño en clave: Propuesta de composición, arreglo e interpretación de cinco obras para piano con acompañamiento de bajo y percusión [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

8 *Ibidem.*

ahondar en la estructura musical del Sonsureño a partir de la obra musical de Tomás Burbano:
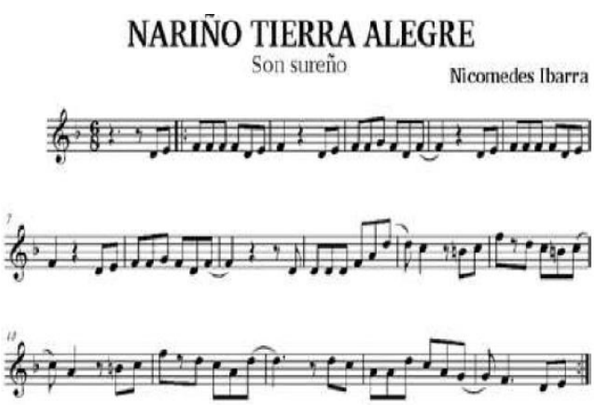
"*No obstante, el Sonsureño tiene una estructura asimétrica, está compuesto por dos frases de seis compases cada una y por otra de cuatro que hace las veces de coro. Esta característica lo aleja del bambuco colombiano y por ello no es conveniente establecer parentescos que puedan conducir a creer que el compositor no conocía la morfología del ritmo, lo cual se puede desmentir fácilmente con obras como El gran paisa de Amagá y Estrenando tiple. Dicho sea de paso, Burbano escribe estos bambucos originalmente en 6/8*"[9].

Como ejemplo de un Sonsureño cercano a la pieza compuesta por el músico Tomás Burbano se puede retomar como ejemplo "Parrandón" de Los Alegres de Genoy, compuesto por Teodulfo Yaqueno:



Ejemplo 4, en Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño.

Para el segundo caso, el bambuco tradicional, sirve como ejemplo "Nariño tierra alegre", escrito por Nicomedes Ibarra, del cual se muestra su primera parte:



Ejemplo 5, en Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño.

La diversidad de obras musicales que comparten estas características comunes, a pesar de sus variantes, derivó en la necesidad de determinar una denominación como el Sonsureño:
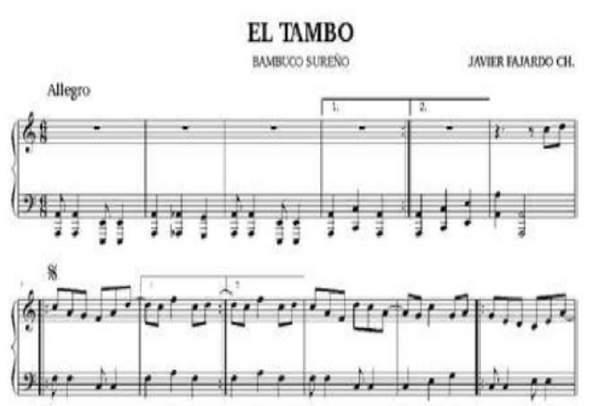
"*Queda claro con esto que todos los ejemplos se encuentran relacionados y que es pertinente buscar una sola denominación para identificar este ritmo nariñense, como una contribución al conjunto de aires andinos de Colombia. Sonsureño es la más posible porque, según lo dicho, permite agrupar una serie de variantes que tienen relación con diferentes influjos*".

Este ritmo se fortalece cotidianamente por músicos empíricos y académicos que, con mayor atención, lo estudian e interpretan. Uno de los esfuerzos más representativos en esta materia corresponde a la obra de Javier Fajardo Chaves:

"*Su trabajo no ha consistido en tomar material temático de música campesina nariñense y trasladarla a su producción. Fajardo ha interactuado con los músicos que la producen, ha captado el espíritu de sus interpretaciones y vivencias y construido con esos elementos los momentos festivos, dramáticos, emotivos, reflexivos y melancólicos de su obra. Su música de cámara, los poemas sinfónicos, la ópera y los repertorios para instrumentos solistas reflejan esta circunstancia; la tristeza sempiterna de los mestizos e indígenas de la cordillera de los Andes se ha materializado en los cantos de las obras corales y en las obras para piano y voz*"[10].

Una de las obras que permiten ejemplificar la obra de Javier Fajardo Chaves según los profesores José Menandro Bastidas y Lyda Aleydy Tobo es El Tambo, denominado bambuco sureño, el cual es descrito de la siguiente manera:

"*En este ejemplo, llamado bambuco sureño, se puede ver en el bajo la célula rítmica descrita antes y que viene a ser la constante de todas las denominaciones que Fajardo da al mismo aire. Se puede apreciar, además, como la melodía posee una síncopa muy cercana del bambuco colombiano*".



Ejemplo 5, en Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño.

9 Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño. Estudios Latinoamericanos, (34-35), 25-39. https://doi.org/10.22267/rceilat.143435.42.

10 Bastidas España, J., & Tobo Mendivelso, L. (2018). El Sonsureño, Una Rítmica de los Andes de Nariño. Estudios Latinoamericanos, (34-35), 25-39. https://doi.org/10.22267/rceilat.143435.42.

En la actualidad músicos nariñenses han conservado el ritmo Sonsureño y también han desarrollado propuestas musicales que incorporan ritmos tradicionales como el mismo Sonsureño a diferentes géneros musicales.

A su vez, el Sonsureño ha sido incorporado en el repertorio del Carnaval de Negros y Blancos, especialmente interpretado por las murgas de metales y maderas, lo que hace que el Sonsureño sea actualmente considerado parte integral de esta expresión artística y cultural, desde una dimensión musical:

"*Durante el Carnaval de Negros y Blancos, a ritmo de sonsureño, la gente observa los desfiles, juega y disfruta la fiesta, la música es parte imprescindible en el Carnaval y es el complemento a las muestras artísticas de las carrozas, los trajes individuales, comparsas y representaciones teatrales. Todo esto hace parte de las diversas manifestaciones que hacen parte del folclore de la región, ya que plasman las prácticas propias del sur andino del país.*

(...)

El repertorio de las murgas es muy variado, durante el desfile se interpreta música colombiana, como porros, currulaos, cumbias, fandangos, música ecuatoriana como albazos, sanjuanitos, pasacalles, sin embargo, la música de mayor relevancia es el sonsureño, puesto todos los entrevistados coinciden en que esta es la música representativa del carnaval y esta se caracteriza por ser muy alegre y se encuentra escrita en un compás de 6/8.

En cuanto la importancia, todos coinciden en que el carnaval es una fiesta que sin música no sería carnaval, la murga le da sentido a la participación de las otras modalidades, además al ritmo de sonsureños invita a la fiesta, al brindis, al jolgorio a propios y turistas"[11].

Así, las rutas de la humanidad cuyo destino fue el territorio de Nariño, sumado a las características de su geografía, hacen posible la formación de un folclor musical autentico y único, con una esencia de alegría y festejo, que hacen posible la base de su cultura y la del Carnaval de Negros y Blancos.

No obstante, a pesar de la importancia del Sonsureño este ritmo no fue objeto de consideración específica durante la nominación del Carnaval de Negros y Blancos para su inscripción en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Por tal razón, recientemente se han llevado a cabo esfuerzos para la construcción de un significado y sentido del Sonsureño como elemento cultural, a través de su patrimonialización a nivel municipal en la ciudad de Pasto. No obstante, si bien es cierto que el Concejo Municipal de Pasto, a través del Acuerdo Municipal número 027 de 2016, ha exhortado a la Administración Municipal a garantizar la inclusión del Sonsureño, como parte integral de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Departamental, con el propósito de definirla y consolidarla como una expresión musical del departamento de Nariño, que cuente con un Plan Especial de Salvaguardia, hasta la fecha aún no se ha materializado dicha pretensión a nivel nacional, considerando su especial relevancia cultural y musical.

III. Marco normativo de la iniciativa

El ordenamiento jurídico nacional, a través de un desarrollo normativo que ha pasado por la suscripción de instrumentos jurídicos del derecho internacional, así como por su subsiguiente desarrollo legal y constitucional ha instituido el derecho a la cultura como un derecho del que se desprenden una gran variedad de obligaciones. Muchas de estas obligaciones se encuentran en cabeza del Estado con la finalidad de impulsar procesos culturales que valoren, protejan y difundan el patrimonio cultural de la Nación y a su vez articulen el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural del país en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural.

Por lo anterior resulta conveniente realizar un breve recuento del desarrollo normativo del derecho a la cultura con el objetivo de formular las obligaciones específicas aplicables al presente caso.

El derecho a la cultura en el derecho internacional

El primer instrumento jurídico del derecho internacional en reconocer el derecho a la cultura fue la "*Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*", adoptada en abril de 1948, a través del artículo xiii como el derecho de toda persona a "*participar en la vida cultural de la comunidad, el de gozar de las artes y el de disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales, y especialmente de los descubrimientos científicos*".

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas consagraría en su artículo 27 estos mismos derechos, que serían a su vez recogidos en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales del 16 de diciembre de 1966.

Posteriormente el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (incorporado al ordenamiento colombiano por medio de la Ley 75 de 1968) reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y dispone la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura.

Sin embargo, no es hasta la Recomendación relativa a la Participación y la Contribución de las

[11] Juajinoy, J. A. (2021). Caracterización de las murgas de metales y maderas en el desfile magno del 6 de enero. Recuperado de: https://repository.bellasartes.edu.co/handle/123456789/146.

Masas Populares en la Vida Cultural (emitida el 26 de noviembre de 1976) que se define el contenido del derecho a participar en la vida cultural y las directrices para la adopción de medidas legislativas, técnicas, administrativas y económicas con el objetivo de "democratizar los medios y los instrumentos de la acción cultural, a fin de que todos los individuos puedan participar plena y libremente en la creación de la cultura y en sus beneficios, de acuerdo con las exigencias del progreso social".

Dentro de las directrices por destacar en el presente caso, podemos encontrar las siguientes:

"*f) fomentar el más amplio empleo posible de los medios de información audiovisuales para poner al alcance de amplios sectores de la población lo mejor del pasado y del presente, incluidas, cuando proceda, las tradiciones orales que dichos medios pueden, por otra parte, contribuir a recoger;*

g) fomentar la participación activa del público, permitiéndole intervenir en la elección y realización de los programas, favoreciendo la creación de una corriente permanente de ideas con los artistas y los productores, así como estimulando la creación de centros de producción locales y comunitarios para uso de ese público;

k) en general, organizar enseñanzas y aprendizajes adaptados a las características propias de los distintos públicos, para que estos puedan recibir, seleccionar y dominar la masa de informaciones que circula en las sociedades modernas".

El artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" –incorporado a ordenamiento mediante la Ley 319 de 1996– integra al sistema regional de protección de derechos humanos el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura.

En lo que respecta al patrimonio cultural, el 15 de noviembre de 1989 fue adoptada la "*Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular*" por la Conferencia General de la Unesco. En esta recomendación, se sugiere a los Estados adoptar medidas con el objeto de conservar, salvaguardar, difundir y proteger la cultura tradicional y popular, entendida como el "*conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social*".

Ahora bien, en el presente caso, esta recomendación de la Unesco, que en sí misma es jurídicamente relevante sin ser estrictamente obligatoria, al tratarse de lo que se denomina *soft law*, tuvo desarrollos ulteriores que hicieron vinculantes muchos de sus contenidos.

En efecto, una buena parte de sus mandatos fueron recogidos y desarrollados posteriormente por un tratado internacional claramente vinculante, la Convención de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial en su artículo 2.1, adoptado por la Conferencia General de la Unesco el 17 de octubre de 2003 y ratificada por numerosos países, entre ellos Colombia, a través de la Ley 1037 de 2006 y declarada exequible por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-120 de 2008.

El 20 de octubre de 2005 fue adoptada la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Al igual que los instrumentos anteriores, esta convención se orienta a la protección y promoción de las diversas manifestaciones de la cultura, para lo cual dispone en su artículo séptimo, numeral uno, que las partes procurarán crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, así como tener acceso a las diversas expresiones culturales procedentes de su territorio y de los demás países del mundo.

Así mismo, el numeral segundo del artículo 7º de este mismo instrumento normativo invita a reconocer "*la importante contribución de los artistas, de todas las personas que participan en el proceso creativo, de las comunidades culturales y de las organizaciones que los apoyan en su trabajo, así como el papel fundamental que desempeñan, que es alimentar la diversidad de las expresiones culturales*".

Finalmente, la Observación General número 21 del Comité DESC sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural –elaborada en la sesión número 43 de noviembre de 2009–, aclara que del derecho a participar en la vida cultural –artículo 15 del PIDESC– se derivan las siguientes obligaciones del Estado: (i) no obstruir la participación, (ii) asegurar las condiciones para la participación, (iii) facilitar tal participación, y (iv) promover la vida cultural, el acceso y la protección de los bienes culturales. A esto se agrega que el derecho a participar en la vida cultural comprende (a) el derecho a participar en la vida cultural, (b) el derecho a acceder a ella, y (c) el derecho a contribuir a su desarrollo.

Marco constitucional, legal y reglamentario en Colombia

El desarrollo normativo del derecho a la cultura, a través de los instrumentos jurídicos internacionales referidos, ha servido como parámetro para su consecuente implementación legal y constitucional en el orden nacional. Por consiguiente, se realizará a continuación una breve descripción de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico nacional con miras a efectuar un especial tratamiento del presente caso.

Inicialmente debe partirse de que la Constitución contiene al menos 15 artículos que están relacionados con los derechos culturales. Sin embargo, para el presente caso pueden destacarse el artículo 2, el cual establece como uno de los fines esenciales del Estado el "*facilitar la participación de todos [...] en la vida*

[…] cultural de la nación"; el artículo 8 establece que "*Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación*"; el artículo 70 dispone que "*El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional*", y reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país; el artículo 71 se refiere al fomento de la ciencia, la tecnología y las demás manifestaciones culturales y dispone que "*La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres*"; y el artículo 72 señala que "*El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado*".

Los artículos 70, 71 y 72 de nuestra carta política son aquellos que se refieren con más especificidad a los derechos culturales, los cuales a su vez fueron desarrollados legislativamente por las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008. Es por esto que, en desarrollo del reconocimiento constitucional de este derecho, el Congreso de la República expidió la Ley 397 de 1997 –modificada por la Ley 1185 de 2008– que en su artículo 1° define la cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias".

Esta ley también reconoce varias obligaciones del Estado en la materia, como (i) impulsar y estimular los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Nación; (ii) abstenerse de ejercer censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales; (iii) valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación; (iv) garantizar a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas, el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos.; (v) proteger las lenguas de los pueblos indígenas y comunidades negras y raizales en sus territorios; (vi) articular el desarrollo económico y social con el desarrollo cultural, científico y tecnológico del país; (vii) fomentar la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural, y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma, entre otras obligaciones.

Al respecto la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia la existencia del derecho a la cultura, a partir de sentencias como la C-671 de 1999 con los siguientes argumentos:

"*Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de 'acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades', norma ésta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que 'la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad' por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover 'la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación'. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado*".

Posteriormente esta misma corporación en Sentencia C-434 de 2010 concluye que de las disposiciones normativas ya mencionadas "*se deduce el reconocimiento constitucional del derecho a la cultura, el cual impone al Estado, entre otras, las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el acceso, la participación y la contribución de todos a la cultura en un plano de igualdad, en el marco del reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural*".

Que la Ley 1185 de 2008, que modifica la Ley General de Cultura y que propone en uno de sus capítulos la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural Nacional, tanto en el presente como en el futuro.

Que el Decreto Nacional número 2941 de 2009, reglamentario de la Ley 1185 de 2008 o Ley de Patrimonio, establece un marco regulatorio con el objeto de atender de manera más activa la salvaguardia del Patrimonio Cultural inmaterial.

Que el Decreto Nacional número 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentarlo del Sector Cultura, establece disposiciones específicas sobre las definiciones, fomento y titularidad del patrimonio cultural inmaterial, así como la figura de la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial.

Que a su vez el Decreto Nacional número 2358 de 2019 modificó y sustituyó los Títulos 1 y 2 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto Nacional número 1080 de 2015.

IV Identificación del problema

Si bien es cierto que una corporación como el Concejo Municipal de Pasto, en el marco de sus competencias y el alcance municipal que le corresponde, ha exhortado a la Administración Municipal a garantizar la inclusión del Sonsureño, como parte integral de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Departamental, con el propósito de definirla y consolidarla como una expresión artística y musical del departamento de Nariño, que cuente con un Plan Especial de Salvaguardia, a través de actos administrativos como el Acuerdo Municipal

número 027 de 2016, hasta la fecha aún no se ha materializado dicha pretensión a nivel nacional, considerando su especial relevancia cultural y musical. Por lo tanto, el Sonsureño no ha sido objeto de una especial atención nacional por ser un patrimonio representativo de la diversidad e identidad de estas comunidades y colectividades.

Por lo tanto, resulta necesario que se impulsen y estimulen procesos, proyectos y actividades culturales en torno a una expresión cultural como el Sonsureño, en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Nación, a través de su declaración como patrimonio cultural inmaterial y la consagración de las respectivas medidas y exhortaciones dirigidas a entidades del orden nacional, departamental y municipal.

V. Impacto fiscal

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece lo siguiente:

"*Artículo 7°*. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso****.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios, complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

"*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso*".

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

"*En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático"; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así*

se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica".

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 –emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger–, se retomaron las siguientes subreglas:

"*(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;*

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular".

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. Conflictos de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)".

Sobre este asunto la Sala Plena Contencioso-Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"*No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna*".

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de los honorables Congresistas, ya que se trata de un proyecto de ley de carácter general. Sin embargo, salvo mejor criterio podrían valorarse los correspondientes casos en específico en los que se considere que existen conflictos de interés cuando un congresista, dentro de los grados que determina la ley, o alguno de sus financiadores, se encuentre en un escenario de interés directo con la materia objeto del presente proyecto de ley.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que puedan estar incursos.

De los honorables Congresistas,

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**KEVIN GOMEZ PAZ** Senador de la República Pacto Histórico
CHRISTIAN PALACIOS LEDEZMA Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** Representante a la cámara por Nariño Pacto Histórico
Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	**LILIANA BENAVIDES** **SENADORA**
ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde - Coalición Pacto Histórico

KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO Senadora de la República Pacto Histórico	**Miguel Angel Rubio Bravo** Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
PAOLA ANDREA QUIÑONES D´HARO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico	**CARLOS ALBERTO PANTOJA CORTÉS** Representante a la Cámara Departamento de Nariño

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 09 de Septiembre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo ____
No. 342 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR ERICK
ADRIAN VELASCO B., CHRISTIAN PALACIOS
HS Kevin Gomez Paz Y OTROS

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY 351 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones – Ley Volar a Precio Justo.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2026

Secretario

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Radicación de **Proyecto de Ley 351 de 2026 Cámara**

Respetado señor Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República, ponemos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley 351 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones – Ley Volar a Precio Justo*, cuyo objeto es ampliar de manera segura y regulada la oferta de transporte aéreo interno de pasajeros, fortalecer la competencia y establecer una reparación efectiva cuando un pasajero sea privado involuntariamente de un asiento confirmado por sobreventa.

Cordialmente,

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	**MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO** Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico
JORGE PALACIO	

	Paola Quiñones D'haro Cámara
	Javier Lopez
Mónica y Karin Bocanegra	Senador Santander Pacto Histórico
	Alianza Verde
	Luis Alexander Garcia

RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima *Pacto Histórico*	**ANA LEIDY ERAZO RUIZ** Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones – Ley Volar a Precio Justo,

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto ampliar las opciones de conectividad aérea para los pasajeros, promover la libre competencia y la entrada responsable de nuevos oferentes al mercado interno, habilitar de manera regulada la prestación de servicios de cabotaje aéreo de pasajeros por empresas extranjeras y fortalecer la protección económica de los usuarios frente a la denegación involuntaria de embarque por sobreventa.

La apertura prevista en esta ley se sujetará, en todo caso, a la seguridad operacional y de la aviación civil, la protección de los usuarios, la continuidad y conectividad del servicio, la competencia leal, la equidad en las relaciones económicas internacionales, la legislación laboral colombiana y la conveniencia nacional.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica:

1. A los servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros entre puntos situados en el territorio colombiano, incluidos los que sean prestados por empresas extranjeras bajo autorización especial de cabotaje.

2. A las empresas de transporte aéreo, agencias de viajes, intermediarios, comercializadores y demás participantes de la cadena que ofrezcan, vendan o ejecuten dichos servicios en Colombia, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades.

3. A la denegación de embarque por sobreventa en vuelos de transporte aéreo público regular de pasajeros cuyo origen y destino se encuentren en Colombia.

La autorización regulada por esta ley no comprende el transporte de carga o correo entre puntos del territorio nacional. El equipaje de los pasajeros transportados no se considerará carga para estos efectos.

Artículo 3°. *Definiciones*. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Cabotaje aéreo de pasajeros: el transporte remunerado de pasajeros entre dos o más puntos situados en el territorio colombiano, realizado por una empresa extranjera mediante aeronaves de matrícula extranjera o aeronaves legítimamente explotadas por ella.

2. Empresa extranjera de transporte aéreo: la persona jurídica constituida conforme a la ley de otro Estado, titular de un certificado de operador aéreo vigente y sometida a vigilancia efectiva de su autoridad aeronáutica, que establezca una sucursal en Colombia para ejecutar la actividad autorizada.

3. Autorización especial de cabotaje: el acto administrativo temporal, condicionado, revocable y no transferible mediante el cual la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil autoriza a una empresa extranjera para prestar servicios regulares de transporte aéreo público de pasajeros en rutas internas determinadas.

4. Sobreventa: la aceptación de reservas o la venta de tiquetes confirmados en número superior a los asientos disponibles para pasajeros en un vuelo, cuando tal circunstancia pueda ocasionar la denegación de embarque a uno o más pasajeros que hayan cumplido oportunamente los requisitos de presentación y embarque.

5. Denegación involuntaria de embarque: la negativa del transportador a embarcar a un pasajero que cuenta con reserva confirmada, documento de transporte válido y que se presentó dentro de los tiempos y condiciones informados, cuando la causa sea la sobreventa y el pasajero no haya renunciado voluntariamente a su reserva.

6. Retraso de llegada: la diferencia entre la hora de llegada prevista en la reserva original y la hora real en que el pasajero llega a su destino final mediante el transporte alternativo suministrado por el transportador.

7. Precio del trayecto afectado: el precio total efectivamente pagado por el pasajero por el trayecto de ida en el que ocurrió la denegación, incluidos los cargos obligatorios del transportador, pero excluidos los tributos, tasas aeroportuarias y servicios opcionales que sean reembolsados separadamente.

Artículo 4°. *Principios*. La interpretación y aplicación de esta ley se regirá por los principios de seguridad operacional; prevalencia de los derechos de los usuarios; libre competencia con responsabilidad; igualdad de condiciones regulatorias; transparencia; conectividad territorial; continuidad del servicio; proporcionalidad; protección del trabajo nacional; sostenibilidad; equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; y cooperación entre autoridades.

Ninguna disposición de esta ley podrá interpretarse como reconocimiento de un derecho adquirido sobre rutas, frecuencias, franjas horarias

o participaciones de mercado, ni como autorización para disminuir los estándares técnicos, de seguridad, laborales, tributarios o de protección al usuario vigentes en Colombia.

TÍTULO II

HABILITACIÓN LEGAL DEL CABOTAJE REGULADO DE PASAJEROS

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 1785 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1785. ***Cabotaje.*** La navegación aérea con fines comerciales entre puntos situados en el territorio de la República se denomina de cabotaje y se reserva a las aeronaves colombianas, salvo lo previsto en convenios internacionales y la autorización especial de cabotaje aéreo de pasajeros otorgada de conformidad con la ley.

La excepción prevista en el inciso anterior no comprenderá el transporte de carga o correo entre puntos del territorio nacional.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 9° de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 9°. El servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente.

La prestación del servicio público de transporte internacional, a más de las normas nacionales aplicables para el caso, se regirá de conformidad con los tratados, convenios, acuerdos y prácticas, celebrados o acogidos por el país para tal efecto.

Parágrafo. Las empresas extranjeras de transporte aéreo podrán prestar el servicio público regular de transporte interno de pasajeros cuando hayan establecido una sucursal en Colombia, acrediten el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación colombiana y obtengan la autorización especial de cabotaje de que trata la ley. Para estos exclusivos efectos, la sucursal y la empresa extranjera que representa se entenderán habilitadas para concurrir al procedimiento especial, sin perjuicio de su naturaleza jurídica extranjera y de las responsabilidades exigibles en Colombia.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 1802 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1802. ***Reconocimiento de licencias otorgamiento en el exterior.*** A falta de tratados internacionales y a condición de reciprocidad, la autoridad aeronáutica podrá reconocer las licencias otorgadas en el extranjero, siempre que éstas hayan sido expedidas válidamente por la autoridad competente y que los requisitos de expedición sean equivalentes a los exigidos por la ley colombiana.

Parágrafo. Para las operaciones autorizadas bajo el régimen especial de cabotaje aéreo de pasajeros, la autoridad aeronáutica podrá reconocer o convalidar licencias otorgadas en el extranjero cuando hayan sido expedidas válidamente por la autoridad competente y los requisitos de expedición y vigilancia ofrezcan un nivel de seguridad equivalente o superior al exigido en Colombia. La reciprocidad no será requisito autónomo para dicho reconocimiento, sin perjuicio de las salvaguardas de equidad y conveniencia nacional y de la proporción de trabajadores colombianos prevista en el artículo 1803 de este Código.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al artículo 1860 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1860. ***Reglamentación por autoridad aeronáutica y clasificación de servicio aéreo.*** La autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos, los explotadores y las rutas, y señalará las condiciones que deberán llenarse para obtener los respectivos permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general.

Parágrafo. En el régimen especial de cabotaje aéreo de pasajeros, la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea se entenderá como continuidad, resiliencia, seguridad y sostenibilidad del sistema y no como protección de cuotas de mercado, exclusión de nuevos competidores o garantía de rentabilidad individual.

Artículo 9°. Adiciónese un parágrafo al artículo 1861 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1861. ***Procedimiento para concesión y modificación de permiso de operación.*** El procedimiento para la concesión de permisos de operación, así como para las modificaciones que de ellos se soliciten, serán determinados por la autoridad aeronáutica, la cual celebrará audiencias públicas que garanticen el adecuado análisis de la necesidad y conveniencia del servicio propuesto.

Parágrafo. Las solicitudes de autorización especial de cabotaje se someterán a un procedimiento público, objetivo y transparente. La autoridad aeronáutica publicará la solicitud y recibirá observaciones de terceros, pero la ausencia de una necesidad económica no demostrada o la existencia de oferta previa no podrán invocarse, por sí solas, para negar la entrada de una empresa que cumpla los requisitos legales y técnicos. La decisión deberá valorar la seguridad, la capacidad aeroportuaria, la conectividad, la competencia efectiva, los derechos de los usuarios y la conveniencia nacional.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 1864 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1864. ***Nacionalidad y autorización especial.*** Los servicios aéreos colombianos internos e internacionales solo podrán ser prestados por personas naturales o jurídicas nacionales que tengan su domicilio real en Colombia, salvo los servicios regulares de transporte público interno de pasajeros que una empresa extranjera preste al amparo de una autorización especial de cabotaje expedida conforme a la ley.

La autoridad aeronáutica podrá exigir que ciertos servicios se presten por personas organizadas jurídicamente en forma de sociedad.

Artículo 11. Adiciónese un parágrafo al artículo 17 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 17. El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización.

Parágrafo. En el servicio regular de cabotaje aéreo de pasajeros, la determinación de la demanda existente o potencial servirá para la planeación de la conectividad, la capacidad y la infraestructura, pero no constituirá una prueba de conveniencia económica destinada a impedir el ingreso de un nuevo operador que satisfaga los requisitos aplicables. La autoridad podrá establecer condiciones objetivas y proporcionales para proteger la continuidad de rutas esenciales y el interés general, sin conferir exclusividades ni preferencias anticompetitivas.

TÍTULO III

AUTORIZACIÓN ESPECIAL Y SALVAGUARDAS

Artículo 12. *Autoridad competente, naturaleza y duración.* La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil será la autoridad competente para tramitar, otorgar, renovar, modificar, suspender y revocar la autorización especial de cabotaje aéreo de pasajeros.

La autorización se concederá por rutas, frecuencias, capacidades y tipos de aeronave determinados; tendrá una duración máxima de cinco (5) años y podrá renovarse por períodos iguales mientras subsistan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento. Será revocable, no transferible y no otorgará exclusividad, derecho adquirido sobre rutas o franjas horarias, ni expectativa indemnizable por cambios generales y no discriminatorios de la regulación.

La autoridad decidirá las solicitudes completas dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a su radicación. La falta de decisión no dará lugar a silencio administrativo positivo.

Artículo 13. *Requisitos mínimos.* Sin perjuicio de los requisitos técnicos adicionales que establezca la reglamentación, la empresa solicitante deberá acreditar:

1. Certificado de existencia, representación y operación vigente en su Estado de constitución, y establecimiento de una sucursal con domicilio, representante legal, contabilidad y canales de notificación en Colombia.

2. Certificado de operador aéreo vigente, especificaciones operacionales compatibles con el servicio solicitado y sometimiento a vigilancia efectiva de la autoridad aeronáutica del Estado del operador.

3. Cumplimiento de los estándares y métodos recomendados aplicables de la Organización de Aviación Civil Internacional, así como de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia que resulten exigibles.

4. Capacidad administrativa, técnica, financiera y operacional suficiente, programa de seguridad operacional, plan de mantenimiento y mecanismos para la atención de contingencias.

5. Pólizas, garantías o seguros de responsabilidad y de cumplimiento exigibles y ejecutables en Colombia, en cuantía no inferior a la aplicable a los operadores nacionales equivalentes.

6. Garantía financiera destinada a asegurar reembolsos, compensaciones, repatriación o reubicación de pasajeros y cumplimiento del plan de salida ordenada. La cuantía será proporcional al volumen de pasajeros y a la exposición operacional del autorizado.

7. Cumplimiento de las obligaciones tributarias, cambiarias, societarias, laborales, de seguridad social, de protección de datos y de protección al consumidor aplicables en Colombia.

8. Sistema de atención al usuario en español, con canales presenciales o digitales accesibles en Colombia y capacidad para pagar reembolsos y compensaciones en moneda legal colombiana.

9. Identificación del beneficiario final, estructura de propiedad y control, origen de fondos y relaciones de control o vinculación con otros operadores.

10. Plan de inicio, continuidad y retiro de las rutas solicitadas, con mecanismos que eviten dejar pasajeros con reservas sin atención.

Artículo 14. *Igualdad regulatoria y competencia leal.* Las empresas extranjeras autorizadas estarán sometidas, en condiciones equivalentes a las empresas nacionales comparables, a las normas colombianas sobre seguridad operacional y de la aviación civil, protección de los usuarios, competencia, tarifas, tributos, tasas, ambiente, protección de datos, prevención del lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas, y demás obligaciones aplicables a la actividad.

No podrán beneficiarse en el mercado colombiano de subsidios, garantías estatales, financiación preferencial, prácticas de precios predatorios u otras ventajas otorgadas por un Estado extranjero que produzcan una distorsión sustancial y comprobada de la competencia. La Superintendencia de Industria y Comercio conservará sus competencias para investigar y sancionar conductas restrictivas de la competencia y actos de competencia desleal, sin perjuicio de las medidas sectoriales previstas en esta ley.

Artículo 15. *Protección del trabajo nacional.* A las empresas extranjeras titulares de una autorización especial les será aplicable el artículo 1803 del Código de Comercio respecto del personal adscrito a su sucursal y a las operaciones habituales desarrolladas en Colombia.

El personal que preste sus servicios de manera habitual en Colombia estará sometido a la legislación laboral y de seguridad social colombiana, cualquiera que sea el lugar de celebración del contrato. No podrán utilizarse contratos de colaboración, arrendamiento de aeronaves con tripulación, intermediación o tercerización con el propósito de eludir estas obligaciones.

Las autorizaciones temporales para personal extranjero deberán estar justificadas en necesidades técnicas u operacionales, limitarse al tiempo indispensable e incluir, cuando corresponda, medidas de transferencia de conocimiento y formación de personal colombiano.

Artículo 16. *Salvaguardas de equidad, conectividad y conveniencia nacional.* La inexistencia de reciprocidad no será, por sí sola, impedimento para recibir o estudiar una solicitud. No obstante, el Gobierno nacional, mediante decreto motivado expedido por el Ministerio de Transporte y suscrito también por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo, previo concepto técnico de la Aeronáutica Civil y de la Superintendencia de Industria y Comercio en el ámbito de sus competencias, podrá suspender, limitar o condicionar temporalmente nuevas autorizaciones o autorizaciones vigentes cuando se demuestre:

1. Que el Estado de origen del operador niega de manera efectiva un trato equivalente a empresas colombianas y esa restricción produce una desventaja material para Colombia.

2. Que subsidios, garantías, apoyos estatales o condiciones regulatorias extranjeras ocasionan una distorsión sustancial y comprobada de la competencia.

3. Que la conducta del operador o una salida abrupta genera un riesgo grave para la continuidad de rutas esenciales, la conectividad regional o los derechos de los usuarios.

4. Que la medida es necesaria por razones de Seguridad Nacional, Seguridad Operacional, Seguridad de la Aviación Civil, Orden Público o cumplimiento de obligaciones internacionales.

La medida deberá ser idónea, necesaria, proporcional, temporal y limitada a los operadores, rutas o prácticas que originaron el riesgo. Se garantizarán el debido proceso, la publicidad y la revisión al menos cada seis (6) meses. Salvo las medidas inmediatas indispensables para conjurar un riesgo de seguridad, la empresa dispondrá de oportunidad para controvertir las razones y pruebas.

La Aeronáutica Civil podrá adoptar de manera inmediata las medidas preventivas previstas en la ley cuando exista un riesgo para la seguridad operacional o de la aviación civil.

Toda empresa autorizada deberá informar con una antelación mínima de noventa (90) días la suspensión definitiva de una ruta, salvo fuerza mayor comprobada, y ejecutar el plan de salida ordenada. La autoridad podrá hacer efectiva la garantía prevista en el artículo 13 para proteger a los pasajeros.

TÍTULO IV

PROTECCIÓN DEL PASAJERO FRENTE A LA SOBREVENTA

Artículo 17. *Gestión previa y voluntarios.* La sobreventa de un vuelo no podrá superar el cinco por ciento (5 %) de la capacidad disponible para pasajeros. La Aeronáutica Civil podrá fijar un porcentaje inferior, general o diferenciado, con fundamento en información de no presentación, características de las rutas, estacionalidad y protección del usuario, pero no podrá autorizar un porcentaje superior.

Cuando exista riesgo de insuficiencia de asientos, el transportador deberá solicitar voluntarios antes de denegar involuntariamente el embarque. La oferta deberá informar el beneficio propuesto, sus condiciones y restricciones, el vuelo alternativo confirmado y las compensaciones legales que corresponderían en caso de denegación involuntaria. El acuerdo será libre, expreso y verificable y no podrá contener renuncia general a derechos no relacionados con la cesión voluntaria del asiento.

Si no se obtienen voluntarios suficientes, el transportador aplicará criterios de prioridad de embarque objetivos, previamente publicados y no discriminatorios. Se protegerá especialmente a niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad o movilidad reducida y sus acompañantes, mujeres gestantes, adultos mayores, pasajeros en conexión y personas cuya situación de salud requiera atención prioritaria.

Un pasajero que ya haya embarcado no podrá ser desembarcado para resolver una sobreventa. Esta regla no limita las decisiones fundadas en seguridad operacional, seguridad de la aviación civil, salud, orden de autoridad competente o conducta ilícita del pasajero.

Artículo 18. *Opciones, reubicación y asistencia.* Al pasajero afectado por denegación involuntaria de embarque se le entregará de inmediato, en medio físico o electrónico durable, constancia de la causa, hora, vuelo, alternativas ofrecidas y derechos aplicables. El pasajero podrá elegir, sin costo adicional, entre:

1. Reubicación confirmada, en condiciones de transporte comparables, en el vuelo propio o de otra empresa que permita llegar al destino final a la mayor brevedad posible.

2. Reubicación confirmada en una fecha posterior conveniente para el pasajero, sujeta a disponibilidad razonable.

3. Reembolso integral del precio pagado por los trayectos no utilizados y, cuando el viaje haya perdido su finalidad, de los trayectos ya utilizados, junto con un vuelo de regreso al primer punto de partida a la mayor brevedad posible.

El reembolso se efectuará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes por el mismo medio de pago, salvo que el pasajero solicite expresamente otro medio.

Mientras se ejecuta la alternativa elegida, el transportador suministrará información y las medidas de atención, alimentación, comunicación, alojamiento y traslado previstas en la regulación vigente de acuerdo con el tiempo de espera. Estas atenciones son independientes de la compensación económica.

Artículo 19. *Compensación económica automática.* Además de las opciones y atenciones del artículo anterior, el pasajero a quien se deniegue involuntariamente el embarque por sobreventa tendrá derecho a una compensación económica automática. La compensación corresponderá al mayor valor entre el porcentaje del precio del trayecto afectado y el mínimo en UVB previsto para el respectivo rango de retraso de llegada al destino final, así:

1. Hasta una (1) hora: treinta por ciento (30 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a diez (10) UVB.

2. Más de una (1) hora y hasta tres (3) horas: cien por ciento (100 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a veinte (20) UVB.

3. Más de tres (3) horas y hasta cinco (5) horas: doscientos por ciento (200 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a cuarenta (40) UVB.

4. Más de cinco (5) horas, ausencia de transporte alternativo confirmado o decisión del pasajero de no continuar el viaje: trescientos por ciento (300 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a sesenta (60) UVB.

En ningún caso la compensación podrá superar trescientas (300) UVB. La UVB aplicable será la vigente en la fecha de la denegación.

Para tiquetes adquiridos total o parcialmente con millas, puntos u otros beneficios, el precio del trayecto afectado corresponderá al menor precio total en dinero ofrecido al público para la misma cabina en ese vuelo durante los treinta (30) días anteriores; si no existiere, se tomará el menor precio total en dinero de la misma cabina y ruta durante ese período.

La compensación prevista en este artículo es adicional al reembolso, la reubicación, la asistencia, la devolución de servicios opcionales no prestados y la reparación de perjuicios que legalmente proceda. No habrá lugar a duplicar pagos por el mismo concepto cuando otra norma establezca una compensación automática de idéntica naturaleza; en caso de concurrencia se aplicará la disposición más favorable al pasajero.

No se aplicará esta compensación cuando la denegación obedezca exclusivamente a incumplimiento del pasajero, razones de seguridad operacional o de la aviación civil no originadas en sobreventa, motivos de salud objetivamente acreditados u orden de autoridad competente. Corresponderá al transportador probar la causal excluyente.

Artículo 20. *Forma y oportunidad de pago.* El transportador ofrecerá el pago de la compensación en dinero o por transferencia electrónica el mismo día de la denegación y, en todo caso, lo completará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la determinación del retraso de llegada.

Si al momento de la denegación todavía no fuere posible establecer el retraso final, el transportador pagará de inmediato el valor correspondiente al numeral 1 del artículo anterior y reconocerá automáticamente la diferencia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la llegada o a la configuración de un rango superior.

Solo podrá pagarse mediante bonos, millas, puntos, créditos de viaje u otros beneficios cuando el pasajero, después de conocer el valor en dinero y las restricciones del beneficio, los elija de manera expresa, libre e informada. El valor ofrecido por un medio distinto al dinero no podrá ser inferior a la compensación monetaria y su vigencia no será menor de doce (12) meses.

La compensación no estará sujeta a solicitud, trámite de reclamación, firma de paz y salvo, cláusula de confidencialidad o renuncia a derechos.

Artículo 21. *Prueba, responsabilidad y reclamación.* La reserva confirmada, el documento de transporte, el registro de presentación o embarque y la constancia de denegación constituirán prueba suficiente para el reconocimiento automático, sin perjuicio de otros medios de prueba. La ausencia de constancia imputable al transportador no podrá perjudicar al pasajero.

El transportador contractual y el transportador de hecho responderán solidariamente frente al pasajero por la reubicación, asistencia y compensación derivadas de la denegación. Las agencias, intermediarios o comercializadores responderán por sus propios actos y por la información, cobros o reservas bajo su control, conforme al Estatuto del Consumidor y las normas especiales.

El pago automático no limita la reclamación directa, la acción jurisdiccional de protección al consumidor, las competencias administrativas de inspección, vigilancia y control, ni la reparación integral de daños acreditados. Quien pague podrá repetir contra el tercero responsable sin trasladar al pasajero la carga de identificarlo o perseguirlo.

TÍTULO V
INSPECCIÓN, INFORMACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Artículo 22. *Competencias de inspección, vigilancia, control y sanción.* La Superintendencia de Transporte ejercerá la inspección, vigilancia y control de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo en los términos de la ley. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil conservará sus competencias de regulación técnica, seguridad operacional, seguridad de la aviación civil, certificación, permisos y vigilancia aeronáutica. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus competencias en materia de libre competencia y protección de datos, y las demás autoridades actuarán dentro de sus atribuciones.

El incumplimiento de esta ley dará lugar a las medidas y sanciones previstas en los regímenes aeronáutico, de transporte, de protección al consumidor, de competencia y demás normas aplicables, con observancia del debido proceso. El pago de una compensación individual no impide la imposición de sanciones administrativas.

Las autoridades establecerán protocolos de intercambio de información y evitarán duplicidad de actuaciones por los mismos hechos y fundamentos.

Artículo 23. *Información pública y evaluación.* La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte, con los recursos y sistemas de información disponibles y sin crear una nueva planta de personal, publicarán semestralmente datos abiertos, agregados y comparables sobre:

1. Solicitudes, autorizaciones, rutas, frecuencias y capacidad ofrecida bajo el régimen de cabotaje.

2. Participación de mercado, tarifas promedio, rutas nuevas, rutas suspendidas y niveles de concentración, respetando la reserva comercial legal.

3. Puntualidad, cancelaciones, sobreventa, denegaciones de embarque, reubicaciones, compensaciones y reclamaciones por empresa.

4. Indicadores de seguridad operacional y cumplimiento, en los términos que permitan las reservas aplicables.

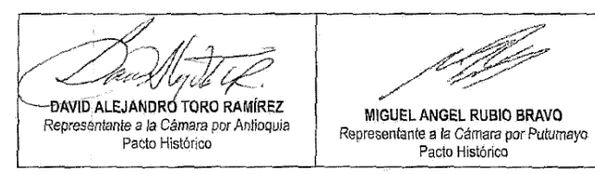
Dentro de los treinta (30) meses siguientes a la entrada en operación del primer autorizado extranjero, el Ministerio de Transporte presentará a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes un informe de evaluación sobre competencia, precios, conectividad regional, calidad, empleo, seguridad, protección al usuario y eficacia de las salvaguardas.

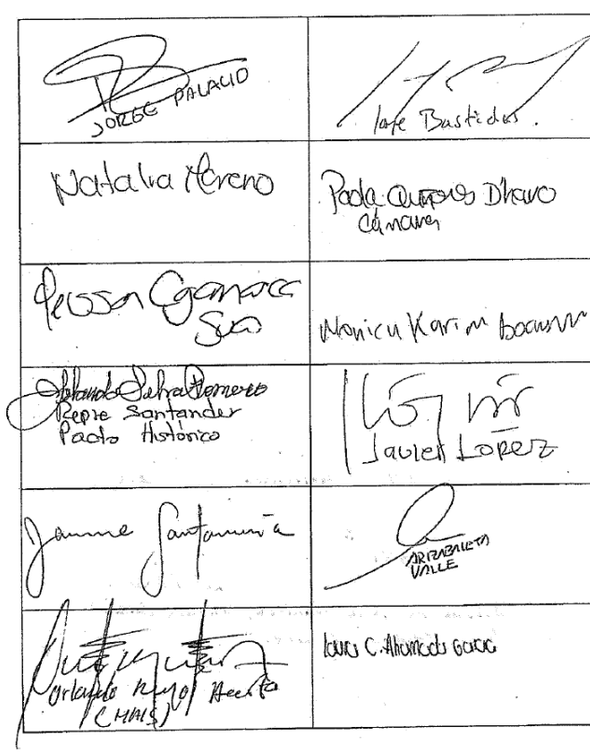
Artículo 24. *Reglamentación y régimen de transición.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y con acompañamiento técnico de la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio, reglamentará el régimen especial de cabotaje dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

La reglamentación definirá, entre otros asuntos, el procedimiento de autorización; equivalencia y vigilancia de certificados; garantías; seguros; intercambio de información con autoridades extranjeras; asignación de capacidad y franjas horarias; planes de contingencia y salida; indicadores; y criterios objetivos para aplicar las salvaguardas.

Las disposiciones del Título IV deberán ser implementadas por los transportadores dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación. Durante la transición se mantendrán íntegramente los derechos reconocidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y se aplicará la norma más favorable al pasajero.

Artículo 25. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.









EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición se divide en: (I) objeto y tesis central; (II) problema público; (III) alcance de la propuesta; (IV) marco constitucional, legal e internacional; (V) experiencias comparadas; (VI) escala de compensación y protección del pasajero; (VII) análisis de conveniencia, salvaguardas y riesgos; (VIII) antecedentes legislativos; (iX) impacto fiscal; (X) conflicto de intereses; y (XI) descripción del articulado.

I. OBJETO Y TESIS CENTRAL

El proyecto busca que los pasajeros dispongan de más opciones reales al momento de buscar y comprar vuelos dentro de Colombia. Para ello elimina, con condiciones estrictas, una barrera legal que hoy impide que una empresa extranjera transporte pasajeros entre dos puntos del país, incluso cuando cumple estándares de seguridad y está dispuesta a someterse plenamente a la regulación colombiana.

La iniciativa no parte de la afirmación de que el cabotaje reducirá automáticamente los precios. Los precios dependen también del combustible, la tasa de cambio, la infraestructura aeroportuaria, los impuestos, la disponibilidad de aeronaves, la demanda, las franjas horarias y la estructura de cada ruta. La tesis, más precisa, es que permitir la entrada de operadores idóneos aumenta la contestabilidad del mercado, amplía la posibilidad de crear rutas y frecuencias y reduce una barrera normativa a la competencia. Ese potencial solo puede convertirse en beneficios sostenibles si la apertura se acompaña de seguridad, protección del usuario, competencia leal, trabajo nacional, capacidad aeroportuaria y mecanismos para enfrentar salidas abruptas o asimetrías internacionales.

El proyecto articula dos instrumentos bajo un mismo propósito: más opciones con responsabilidad. De una parte, habilita un régimen especial de cabotaje regular de pasajeros. De otra, fortalece la compensación cuando el propio manejo comercial de inventario de una aerolínea deja sin asiento a un pasajero que tenía reserva confirmada. La competencia sin protección puede trasladar riesgos al usuario; la protección sin condiciones para ampliar la oferta no resuelve la falta de alternativas. La regulación propuesta aborda ambos lados del problema.

II. PROBLEMA PÚBLICO

2.1. Un mercado esencial para la integración territorial

La geografía colombiana, la dispersión de centros poblados, las distancias y las limitaciones de la conectividad terrestre hacen del transporte aéreo un instrumento de integración económica y social. La Ley 336 de 1996 reconoce al transporte como servicio público esencial bajo regulación del Estado y ordena que la seguridad y la protección de los usuarios sean prioritarias.

La dimensión del mercado confirma su relevancia. La Aeronáutica Civil informó que durante 2025 se movilizaron 57.520.767 pasajeros por los aeropuertos del país: 32.864.282 en el mercado nacional y 24.656.485 en el internacional[12]. El número de usuarios y su crecimiento hacen indispensable que la regulación promueva simultáneamente seguridad, oferta suficiente, competencia y mecanismos eficaces de respuesta cuando falla el servicio.

2.2. La barrera legal no es solo el artículo 1785 del Código de Comercio

El artículo 1785 del Código de Comercio reserva el cabotaje a aeronaves colombianas, salvo lo previsto en convenios internacionales. Sin embargo, una reforma aislada de ese artículo sería insuficiente. El artículo 1864 del mismo Código reserva los servicios aéreos internos a personas naturales o jurídicas nacionales domiciliadas realmente en Colombia, y el artículo 9º de la Ley 336 de 1996 dispone que el transporte público dentro del país sea prestado por empresas constituidas conforme a las disposiciones colombianas. A su vez, los artículos 1860 y 1861 del Código y el artículo 17 de la Ley 336 contienen criterios de estabilidad, necesidad, conveniencia y demanda que podrían utilizarse como barreras económicas de entrada si no se armonizan expresamente.

Por esa razón el proyecto modifica de manera coordinada las disposiciones que conforman el cierre jurídico del mercado. La técnica propuesta evita que una autorización creada en una norma quede neutralizada por prohibiciones o criterios de otra.

2.3. Sobreventa: el pasajero soporta una decisión comercial ajena

La sobreventa es una técnica de gestión de inventario fundada en la probabilidad de que algunos pasajeros no se presenten. Puede contribuir a utilizar mejor la capacidad, pero el riesgo económico de esa

12 Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. «Histórico: más de 211 millones de pasajeros se han movilizado por los aeropuertos de Colombia durante el Gobierno». 4 de febrero de 2026. https://www.aerocivil.gov.co/publicaciones/4513/historico-mas-de-211-millones-de-pasajeros-se-han-movilizado-por-los-aeropuertos-de-colombia-durante-el-gobierno-de-gustavo-petro/.

decisión no debe recaer principalmente sobre quien compró, confirmó y cumplió su parte del contrato.

Hoy, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia limitan la sobreventa y reconocen reubicación, atención y una compensación equivalente al treinta por ciento (30 %) del valor del trayecto afectado. La Superintendencia de Transporte ha reiterado públicamente estos derechos[13]. Entre 2023 y junio de 2024 esa entidad reportó 17.377 PQRD del sector aéreo, de las cuales 92 correspondían expresamente a sobreventa; al mismo tiempo informó 4.963 intermediaciones en aeropuertos para acompañar usuarios afectados por diferentes situaciones[14]. El bajo número de quejas clasificadas como sobreventa no elimina la necesidad de una regla clara: también puede reflejar acuerdos voluntarios, subregistro, desconocimiento o clasificación de la afectación bajo demora o cancelación.

La compensación vigente no distingue entre un pasajero que llega pocos minutos después y otro que pierde el día completo, una conexión, una cita médica o una actividad laboral. Una escala gradual basada en el retraso de llegada permite aproximar mejor la compensación automática a la intensidad objetiva de la afectación, sin sustituir la reparación integral de perjuicios demostrados.

III. ALCANCE DE LA PROPUESTA

La propuesta se concentra exclusivamente en pasajeros y en servicios regulares, que son los que el público compara y compra como oferta ordinaria. No abre el cabotaje de carga o correo. Tampoco convierte la autorización en un derecho automático: exige sucursal en Colombia, certificado de operador, vigilancia efectiva, capacidad financiera y técnica, seguros y garantías ejecutables, canales de atención, protección laboral, plan de salida y sometimiento a la regulación nacional.

La reciprocidad no se configura como condición previa absoluta. El artículo 226 de la Constitución ordena promover la internacionalización sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, lo cual exige una valoración conjunta y no una lectura mecánica de un solo criterio. La propuesta permite iniciar la apertura cuando resulte conveniente para los usuarios y el país, pero conserva una salvaguarda para suspender, limitar o condicionar operaciones si la falta efectiva de trato equivalente, los subsidios extranjeros o una conducta concreta generan una desventaja material.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL E INTERNACIONAL

4.1. Constitución Política

El artículo 24 reconoce a toda persona el Derecho a Circular Libremente por el Territorio Nacional, con las Limitaciones Legales. Aunque no consagra el derecho a una tarifa determinada, sí orienta políticas que amplíen Alternativas Razonables y Seguras de Movilidad.

El artículo 78 ordena regular la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y la información suministrada al público. La Corte Constitucional ha explicado que la protección al consumidor busca responder a la asimetría material existente entre consumidores y productores o distribuidores[15]. Esta consideración respalda la información obligatoria, el pago automático y la prohibición de condicionar la compensación a renuncias.

El artículo 100 permite a los extranjeros disfrutar de los derechos civiles concedidos a los colombianos, salvo condiciones especiales establecidas por razones de orden público. La apertura no es una exigencia constitucional, pero la ley puede definir las condiciones bajo las cuales una empresa extranjera participa en el mercado interno.

Los numerales 1 y 2 del artículo 150 facultan al Congreso para reformar las leyes y los códigos. Por ello, el legislador ordinario puede modificar disposiciones del Código de Comercio y del Estatuto Nacional de Transporte, sin invadir la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El artículo 226 ordena promover la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. El proyecto incorpora los tres criterios: permite una apertura que puede convenir a los pasajeros, aplica igualdad regulatoria y establece una respuesta proporcionada frente a la ausencia de trato equivalente o a distorsiones comprobadas.

Los artículos 333 y 334 reconocen la libertad económica y la libre competencia, les atribuyen responsabilidades y ordenan al Estado impedir restricciones y abusos de posición dominante, intervenir en los servicios y promover productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones. La Corte ha reiterado que la libertad económica no es absoluta y puede ser delimitada por el bien común y la función social de la empresa[16]. El régimen de autorización y las salvaguardas son manifestación de esa intervención, no una liberalización sin reglas.

---

13 Superintendencia de Transporte. «Canales de atención efectivos... derechos de los usuarios del sector aéreo». 25 de mayo de 2026. https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2026/canales-de-atencion-efectivos-derecho-al-retracto-informacion-oportuna-y-seguridad-en-la-compra-de-tiquetes-derechos-de-los-usuarios-del-sector-aereo/.

14 Superintendencia de Transporte. «Desde 2023 a la fecha, la SuperTransporte ha realizado 4.963 intermediaciones...». 27 de junio de 2024. https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2024/desde-2023-a-la-fecha-la-supertransporte-ha-realizado-4-963-intermediaciones-en-aeropuertos-para-acompanar-a-los-usuarios-afectados-por-la-sobreventa-de-vuelos/.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-1141 de 2000. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1141-00.htm.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 1998. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-624-98.

El artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y permanecen sometidos a su regulación, control y vigilancia, aun cuando sean prestados por particulares. El cabotaje regulado no desestataliza la función regulatoria ni reduce las competencias de seguridad, inspección y sanción.

4.2. Régimen legal colombiano

La Ley 105 de 1993 establece, entre otros, los principios de acceso al transporte, seguridad, intervención del Estado, libertad de empresa y permisos para la prestación del servicio. La Ley 336 de 1996 unifica los principios del transporte público, lo caracteriza como servicio público esencial, prioriza la seguridad y la protección del usuario y regula habilitaciones, permisos y sanciones.

El Libro Quinto del Código de Comercio regula la aeronáutica civil, las aeronaves, el personal, la infraestructura, los explotadores y los permisos de operación. En particular, los artículos 1785, 1802, 1803 y 1856 a 1871 contienen reglas que deben leerse de manera sistemática para autorizar una operación extranjera sin debilitar la seguridad ni la capacidad de supervisión.

La Ley 1480 de 2011 desarrolla el derecho de los consumidores a recibir información clara, veraz, suficiente y oportuna, proscribe cláusulas abusivas y establece acciones de protección. El régimen especial aeronáutico debe interpretarse de forma armónica con el Estatuto del Consumidor y bajo el principio de favorabilidad.

El artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 trasladó a la Superintendencia de Transporte la protección de los usuarios del sector transporte, mientras la Aeronáutica Civil conserva la regulación técnica y la seguridad. La distribución funcional es recogida expresamente por el proyecto para evitar conflictos de competencia.

4.3. Convenio de Chicago

El artículo 1° del Convenio sobre Aviación Civil Internacional reconoce la soberanía completa y exclusiva de cada Estado sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio. Su artículo 7° permite a cada Estado contratante negar a aeronaves de otros Estados el transporte remunerado de pasajeros, correo o carga entre puntos de su territorio y, al mismo tiempo, impide otorgar ese privilegio de manera exclusiva a otro Estado o a una empresa de otro Estado[17]. En consecuencia, el Derecho Internacional no obliga a abrir el Cabotaje ni lo prohíbe: reconoce un espacio de decisión soberana, sujeto a las demás obligaciones internacionales.

El modelo propuesto utiliza ese margen para autorizar caso por caso el cabotaje de pasajeros, sin conceder privilegios exclusivos y manteniendo la aplicación de los estándares técnicos de la Organización de Aviación Civil Internacional.

V. EXPERIENCIAS COMPARADAS

No existe un único modelo internacional. Las experiencias relevantes muestran un continuo entre cierre, integración regional y apertura unilateral regulada.

5.1. Chile: apertura unilateral con potestades de defensa

El Decreto Ley 2.564 de 1979 permite que empresas nacionales o extranjeras realicen servicios de cabotaje si cumplen requisitos técnicos y de seguros. La política fue reafirmada por la Junta de Aeronáutica Civil como apertura unilateral. Sin embargo, el mismo ordenamiento conserva facultades para terminar, suspender o limitar servicios extranjeros cuando el Estado de origen no reconozca efectivamente igual trato a empresas chilenas o cuando la seguridad nacional lo exija[18].

La lección no es que la reciprocidad deba desaparecer, sino que puede operar como salvaguarda posterior y proporcionada en vez de veto automático. Esa es la arquitectura adoptada: apertura inicial basada en idoneidad y conveniencia, acompañada de capacidad de reacción frente a inequidades materiales.

5.2. Unión Europea: mercado interno con licencia y reglas comunes

El Reglamento (CE) 1008/2008 reconoce a las compañías aéreas de la Comunidad el derecho a operar servicios aéreos intracomunitarios. No se trata de una apertura universal a cualquier empresa extranjera, sino de un mercado integrado fundado en una licencia común, requisitos de propiedad y control, solvencia, seguro, certificado de operador y vigilancia coordinada. El régimen también permite obligaciones de servicio público para asegurar conectividad en rutas periféricas o de desarrollo[19].

La enseñanza para Colombia es doble: la eliminación de barreras de nacionalidad funciona mejor cuando los operadores cumplen condiciones homogéneas y verificables; y la competencia puede coexistir con instrumentos específicos de conectividad territorial.

5.3. Estados Unidos: reserva del mercado doméstico

El derecho estadounidense mantiene una regla restrictiva. El 49 U. S. C. § 41703 prohíbe, salvo autorizaciones excepcionales, que una aeronave civil extranjera transporte por remuneración pasajeros entre puntos de Estados Unidos[20]. Este modelo muestra que incluso mercados grandes preservan el cabotaje como decisión soberana y que la apertura colombiana debe justificarse por sus circunstancias propias, no presentarse como una obligación o tendencia universal.

---

17 Organización de Aviación Civil Internacional. Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Doc. 7300, artículo 7. https://www.icao.int/sites/default/files/2024-12/7300_cons.pdf.

18 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto Ley 2.564 de 1979, artículos 1° y 2°. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6953.

19 Unión Europea. Reglamento (CE) 1008/2008, en particular artículos 4°, 5°, 7°, 11, 15 y 16. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008R1008.

20 Estados Unidos. 49 U. S. C. § 41703. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/49/41703.

5.4. Comparación de modelos y opción colombiana

Modelo	Acceso al mercado interno	Salvaguardas principales	Lección para Colombia
Chile	Apertura a empresas nacionales y extranjeras	Requisitos técnicos y de seguros; suspensión o limitación por falta de trato equivalente o seguridad nacional	La apertura unilateral puede conservar defensa frente a inequidades materiales.
Unión Europea	Acceso para compañías con licencia comunitaria	Licencia común, propiedad y control, solvencia, certificado de operador, seguros y obligaciones de servicio público	La competencia requiere estándares homogéneos y protección de conectividad.
Estados Unidos	Regla general de reserva	Excepciones limitadas y autorización federal	El cabotaje sigue siendo una decisión soberana y puede permanecer cerrado.
Propuesta colombiana	Autorización temporal para pasajeros regulares	Sucursal, seguridad, garantía, trabajo nacional, igualdad regulatoria, salida ordenada y salvaguarda interministerial	Apertura controlada, evaluable y reversible, centrada en beneficios al pasajero

VI. ESCALA DE COMPENSACIÓN Y PROTECCIÓN DEL PASAJERO

6.1. Antecedente del Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara

El Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara, 042 de 2024 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 174 de 2024 Senado, planteó una escala de compensaciones asociada al tiempo de demora. En su fórmula conocida durante el trámite, los porcentajes aumentaban progresivamente desde el diez por ciento (10 %) del valor del tiquete para demoras de dos a tres horas, hasta el cien por ciento (100 %) para demoras de diez horas o más[21]. El expediente fue archivado por tránsito de legislatura conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, después de haber sido aprobado en el Senado[22].

Ese antecedente aporta una idea valiosa: la compensación debe graduarse por la duración objetiva de la afectación. Sin embargo, trasladar sin ajustes esa escala a la sobreventa produciría tres problemas. Primero, una denegación involuntaria es más intensa que una demora ordinaria porque el pasajero pierde un asiento confirmado por una decisión comercial del transportador. Segundo, comenzar la protección a las dos horas podría desmejorar las atenciones que el RAC reconoce desde una hora, observación formulada también durante el trámite del proyecto[23]. Tercero, un bono redimible no equivale a dinero disponible y puede forzar al pasajero a contratar nuevamente con la empresa que incumplió.

Por ello, la propuesta toma la progresividad como método, preserva desde el primer momento el mínimo vigente por sobreventa, mide la afectación por la llegada al destino final y exige dinero como regla.

6.2. Comparación internacional de denegación de embarque

Régimen	Variable	Compensación por denegación involuntaria	Pago
Colombia vigente	Valor del trayecto	30 % del trayecto afectado, además de reubicación y atención	Dinero o forma expresamente aceptada
Estados Unidos	Tarifa de ida y retraso de llegada	200 % entre 1 y 2 horas y 400 % después de 2 horas, con topes monetarios; no paga si la llegada alternativa ocurre dentro de 1 hora	Mismo día o dentro de 24 horas[24]
Canadá	Retraso de llegada	CAD 900 si es menor de 6 horas; CAD 1.800 entre 6 y 9; CAD 2.400 desde 9 horas	Dentro de 48 horas[25]
Unión Europea	Distancia y reubicación	EUR 250, 400 o 600; puede reducirse 50 % si la reubicación permite llegar dentro de umbrales breves	Inmediato y en dinero salvo acuerdo informado[26]
Propuesta	Precio del trayecto y retraso de llegada	30 %, 100 %, 200 % o 300 %, con mínimos progresivos de 10, 20, 40 y 60 UVB y techo de 300 UVB	Oferta el mismo día y pago total en 48 horas

---

21 Proyecto de Ley 042 de 2024 Senado, luego 623 de 2025 Cámara; comparación de la fórmula publicada. https://www.cuatrecasas.com/es/latam/aeroespacial-defensa/art/proyecto-ley-sobre-compensaciones-usuarios-transporte-aereo

22 Cámara de Representantes. Ficha del Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara, 42 de 2024 Senado. https://www.camara.gov.co/usuarios-transporte-aereo-385/.

23 Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá. Concepto al Proyecto de Ley 42 de 2024 Senado. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=179298.

24 U. S. Department of Transportation. «Bumping & Oversales». Actualizado el 26 de septiembre de 2025. https://www.transportation.gov/individuals/aviation-consumer-protection/bumping-oversales.

25 Canadian Transportation Agency. «Bumping (denied boarding): rebooking, refunds and compensation». Actualizado el 22 de julio de 2026. https://protection-passager-passenger.otc-cta.gc.ca/en/refunds-and-compensation/bumping-denied-boarding-rebooking-refunds-compensation.

26 Unión Europea. «Air passenger rights». https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_en.htm.

La escala colombiana propuesta es deliberadamente intermedia. Mantiene una compensación del treinta por ciento (30 %) desde el primer rango para no retroceder frente al RAC, utiliza el precio del trayecto para conservar proporcionalidad con el contrato, adopta porcentajes inferiores a los máximos estadounidenses y fija mínimos progresivos y un techo en UVB para evitar tanto pagos simbólicos como resultados manifiestamente desproporcionados.

6.3. Simulación con tarifas domésticas y justificación de los límites

Para probar la incidencia de los límites se realizó un ejercicio indicativo con tarifas domésticas observadas y rangos representativos del mercado. En septiembre de 2026 se encontraron ofertas promocionales cercanas a los $46.000; tarifas Bogotá-Medellín desde $78.630 en JetSMART, $104.900 en Wingo y $112.000 en LATAM; valores de hasta $826.500 en la ruta Bogotá-San Andrés; y un rango habitual aproximado entre $600.000 y $1.100.000 para Bogotá-Leticia.

La UVB vigente para 2026 es de $12.110[27]. En consecuencia, los mínimos de diez (10), veinte (20), cuarenta (40) y sesenta (60) UVB equivalen, respectivamente, a $121.100, $242.200, $484.400 y $726.600. El techo de trescientas (300) UVB corresponde a $3.633.000. La aplicación de la escala a precios representativos produce los siguientes resultados, expresados en pesos de 2026:

Precio representativo del trayecto	Hasta 1 hora	Más de 1 y hasta 3 horas	Más de 3 y hasta 5 horas	Más de 5 horas o supuesto equivalente
$46.000	$121.100	$242.200	$484.400	$726.600
$100.000	$121.100	$242.200	$484.400	$726.600
$250.000	$121.100	$250.000	$500.000	$750.000
$500.000	$150.000	$500.000	$1.000.000	$1.500.000
$800.000	$240.000	$800.000	$1.600.000	$2.400.000
$1.100.000	$330.000	$1.100.000	$2.200.000	$3.300.000

La simulación evidencia que un piso único produciría compensaciones iguales para afectaciones de distinta duración en las tarifas más económicas. Los mínimos progresivos preservan el incremento entre rangos y concentran la protección adicional en quienes compran tarifas promocionales. A partir de precios intermedios predomina el porcentaje del trayecto, por lo cual se mantiene la proporcionalidad con el contrato.

El techo de ciento cincuenta (150) UVB descartado habría comenzado a limitar el rango del trescientos por ciento (300 %) en trayectos superiores a $605.500 y el rango del doscientos por ciento (200 %) en trayectos superiores a $908.250. Así, una tarifa de $1.100.000 habría recibido la misma compensación máxima de $1.816.500 tanto ante una demora superior a tres horas como ante una superior a cinco horas, suprimiendo la progresividad. Con un techo de trescientas (300) UVB, el límite del rango superior solo comienza a operar en precios mayores a $1.211.000, por encima de la mayor parte de los valores domésticos observados, pero conserva una barrera frente a resultados excepcionales.

6.4. Justificación de los componentes

Retraso de llegada, no de salida. El daño operativo más objetivo es cuánto después llega el pasajero a su destino. Esta variable incentiva al transportador a reubicar eficientemente, incluso en otra empresa.

Precio total obligatorio. Usar el precio del trayecto y los cargos obligatorios reduce la posibilidad de disminuir artificialmente la base trasladando valor a recargos. Los tributos o servicios opcionales reembolsados no se duplican.

Mínimos progresivos de 10, 20, 40 y 60 UVB. Evitan que una tarifa promocional produzca una compensación puramente nominal y garantizan que una mayor demora genere una consecuencia económica mayor, incluso cuando la aplicación exclusiva de los porcentajes arrojaría valores iguales o muy próximos.

Techo de 300 UVB. Preserva la progresividad para las tarifas domésticas altas observadas, modera la exposición por pasajero y aporta previsibilidad. El techo se actualiza automáticamente mediante la UVB, sin necesidad de reformas periódicas.

Pago automático. El pasajero no debe financiar a la empresa ni iniciar una reclamación para obtener un derecho que nace de registros que están bajo control del transportador. El pago inicial y el ajuste posterior permiten cumplir incluso cuando el retraso final aún no se conoce.

No regresividad. Las atenciones de alimentación, comunicación, alojamiento y traslado previstas en el RAC se mantienen y operan separadamente. Tampoco se elimina la acción para acreditar perjuicios adicionales.

VII. CONVENIENCIA, SALVAGUARDAS Y RIESGOS

7.1. Beneficios esperados

La eliminación coordinada de la barrera de nacionalidad puede facilitar nuevas rutas, frecuencias y modelos de negocio; aumentar la presión competitiva sobre precio, calidad y puntualidad; atraer capital y capacidad operacional; y ampliar la

---

27 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 3488 del 31 de diciembre de 2025, por medio de la cual se establece el valor de la Unidad de Valor Básico para la vigencia 2026. https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/resolucion_3488_diciembre_31_2025?download=true.

conectividad de destinos turísticos y regionales. La Ley General de Turismo reconoce al turismo como industria esencial para el desarrollo, promueve la libertad de empresa, la competencia abierta, la facilitación y la protección del consumidor. Una mayor oferta aérea puede complementar esos objetivos.

Estos beneficios son potenciales, no automáticos. Por eso el proyecto obliga a publicar información comparable y a evaluar resultados en competencia, tarifas, rutas, empleo, seguridad y derechos de los usuarios.

7.2. Seguridad operacional y supervisión

La autorización exige certificado de operador vigente, vigilancia efectiva del Estado del operador, equivalencia de licencias, cumplimiento de los RAC y mecanismos de cooperación. La Aeronáutica Civil conserva la facultad de negar, condicionar o suspender operaciones por riesgos técnicos. La entrada económica nunca sustituye la certificación de seguridad.

7.3. Competencia leal y subsidios extranjeros

Una empresa apoyada por subsidios o garantías estatales no transparentes podría ofrecer precios insostenibles, desplazar capacidad y retirarse una vez debilitados sus competidores. El proyecto somete al operador extranjero a la legislación de competencia y crea una salvaguarda sectorial temporal cuando se demuestre una distorsión sustancial. La medida requiere prueba, motivación, proporcionalidad y revisión, evitando que se convierta en protección discrecional de incumbentes.

7.4. Empleo y presencia jurídica

La sucursal colombiana proporciona domicilio, representante, contabilidad, obligaciones tributarias y un patrimonio o garantía ejecutable. La aplicación expresa del artículo 1803 del Código de Comercio preserva la regla de empleo colombiano y la legislación laboral nacional para el personal que trabaja habitualmente en el país. Las excepciones para personal extranjero quedan limitadas a necesidades justificadas y temporales.

7.5. Conectividad y salida ordenada

La experiencia de cierres y retiros de operadores demuestra que la competencia debe ir acompañada de resiliencia. El aviso previo, la garantía financiera y el plan de salida permiten reembolsar o reubicar pasajeros. La autoridad puede limitar operaciones cuando exista riesgo grave y demostrado para rutas esenciales, pero no puede garantizar participaciones de mercado ni impedir la entrada por la sola existencia de competidores.

7.6. Franjas horarias e infraestructura

¿La apertura legal no crea capacidad física? En aeropuertos congestionados, el acceso dependerá de reglas transparentes y no discriminatorias de asignación de franjas y de la disponibilidad operacional. Por eso la autorización no confiere derechos adquiridos sobre slots y la reglamentación debe coordinarse con la capacidad aeroportuaria.

VIII. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Congreso ha discutido previamente iniciativas de cabotaje y protección al pasajero. El Proyecto de Ley 015 de 2023 Cámara propuso permitir cabotaje por empresas extranjeras. Durante su discusión, la Aeronáutica Civil advirtió, entre otros puntos, la necesidad de armonizar el artículo 1785 con la Ley 336 de 1996, considerar el artículo 226 constitucional, analizar la seguridad, la infraestructura y los compromisos internacionales, y no asumir sin evidencia que la apertura produciría por sí sola menores precios.

La presente propuesta responde a esas observaciones: reforma las normas concurrentes, limita la apertura a pasajeros regulares, exige análisis de impacto normativo, incorpora presencia jurídica, trabajo nacional, garantías, seguridad y salida ordenada, y formula el beneficio económico como potencial sujeto a evaluación.

El Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara aportó el antecedente más reciente en protección al usuario aéreo. Aunque fue archivado por tránsito de legislatura, su escala temporal informa el diseño de la compensación. Esta iniciativa conserva el principio de graduación, evita reducir derechos RAC y lo adapta a la gravedad específica de la denegación por sobreventa.

IX. IMPACTO FISCAL

El proyecto no crea subsidios, fondos, plantas de personal, beneficios tributarios, apropiaciones obligatorias ni órdenes de gasto. Los costos de certificación, seguros, garantías, atención, reubicación y compensación recaen sobre los operadores y demás responsables privados. Las funciones asignadas a la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y los ministerios corresponden a competencias existentes de regulación, inspección, vigilancia, control, competencia y relaciones económicas internacionales.

Para atender la observación que el Ministerio de Hacienda formuló en 2025 frente a la creación de puntos físicos y nuevas cargas tecnológicas en otro proyecto de protección al pasajero, esta iniciativa no ordena crear oficinas ni ampliar plantas. La publicación y evaluación se realizará con sistemas y recursos disponibles. Cualquier desarrollo administrativo deberá ejecutarse conforme a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las reglas orgánicas presupuestales.

En los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, no se identifica un costo fiscal directo que requiera fuente adicional de financiación. La reglamentación deberá cuantificar los costos administrativos marginales y priorizar interoperabilidad y uso de información ya reportada.

Se trae a colación lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la que expresó que los requisitos establecidos en

el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda" (subrayado fuera del original).

X. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, la presente iniciativa contiene medidas generales, impersonales y abstractas aplicables a operadores, autoridades y usuarios del transporte aéreo. En principio, su discusión y votación no configuran un beneficio particular, actual y directo para los congresistas.

Lo anterior no exime a cada congresista de examinar su situación individual y declarar oportunamente los impedimentos que correspondan cuando exista un interés particular, directo e inmediato propio o de las personas señaladas por la Constitución y la ley.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

"*Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito*".

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés, conceptuó:

"*La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a

pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente".

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurran tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

XI. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

El Título I define el objeto, el alcance exclusivamente orientado al transporte regular de pasajeros, los conceptos esenciales y los principios de interpretación.

El Título II corrige de manera coordinada las barreras legales identificadas en el Código de Comercio y la Ley 336 de 1996. La reforma no se limita al artículo 1785: armoniza nacionalidad del prestador, reconocimiento de licencias, estabilidad sectorial, procedimiento de autorización y análisis de demanda.

El Título III crea una autorización temporal, por rutas y no transferible; fija requisitos mínimos de seguridad, solvencia, presencia jurídica, seguros y garantías; aplica igualdad regulatoria y protección laboral; y crea salvaguardas interministeriales sujetas a prueba y proporcionalidad.

El Título IV codifica la gestión de sobreventa, exige búsqueda previa de voluntarios, protege pasajeros vulnerables, establece opciones de reubicación o reembolso y crea una compensación automática escalonada por retraso de llegada, pagadera principalmente en dinero.

El Título V preserva la distribución de competencias entre autoridades, ordena transparencia con recursos existentes, establece una evaluación ante las Comisiones Sextas y fija la reglamentación y transición.

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO
Representante a la Cámara por Putumayo
Pacto Histórico

RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA
Representante a la Cámara por Tolima
Pacto Histórico

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 1301 - Miércoles, 16 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 342 de 2026, por medio del cual se declara al Sonsureño como patrimonio cultural inmaterial de la nación. 1

Proyecto de Ley 351 de 2026 Cámara, por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones – Ley Volar a Precio Justo. 10