



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 653

Bogotá, D. C., jueves, 23 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2023 SENADO

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

Bogotá, D.C., mayo de 2024

Senador

**GUSTAVO ADOLFO MORENO**

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente.

Senado de la República.

**Asunto:** Informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 167 de 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, pongo a consideración el Informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley No. 167 de 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordialmente,

**ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ**

Senadora de la República.

#### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO.

El Proyecto de ley es iniciativa del Honorable Senador Jorge Benedetti, fue radicado el 3 de octubre de 2023 en el Senado de la República, publicado en la Gaceta 1406/24.

Con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150, de la Ley 5, de 1992, el secretario de la Comisión Sexta Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como única ponente de este proyecto, razón por la cual hoy presento el Informe de Ponencia para primer debate ante esta célula legislativa, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5 de 1992.

#### 2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y se dictan otras disposiciones.

#### CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley consta de 6 artículos, incluida la vigencia, en los cuales se desarrolla:

**ARTÍCULO 1º.** Objeto.

**ARTÍCULO 2º.** Divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo.

**ARTÍCULO 3º.** Incumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo.

**ARTÍCULO 4º.** Medidas para la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo.

**ARTÍCULO 5º.** Ingreso de agua a salas de abordaje.

**ARTÍCULO 6º.** Vigencia.

#### 3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1º, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congresional

presentado a consideración del Congreso de la República por el Honorable Senador Jorge Benedetti.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

**4. ANTECEDENTES LEGALES**

Actualmente, la normatividad que rige los asuntos aquí tratados en la iniciativa es la siguiente:

- Ley 1955 de 2019.
- Decreto 1294 de 2021.
- Resolución 2627 de 2020 - Aeronáutica Civil.
- Resolución 354 de 2022 - Aeronáutica Civil.
- Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 3.
- Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 160.
- Apéndice 15 del Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 160.

**5. CONFLICTO DE INTERÉS**

En virtud del Artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del Artículo 1 de la ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, como lo desarrolla el Artículo 286 de la Ley 5 de 1992, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**6. CONVENIENCIA DEL PROYECTO.**

La industria de transporte aéreo en Colombia es cada vez más grande. De acuerdo con información de la Aeronáutica Civil, nada más en el año 2022 se movilizaron 48 millones de personas por avión; 32,7 millones lo hicieron desde y hacia aeropuertos nacionales y

15,2 millones desde y hacia aeropuertos de todo el mundo. Lo anterior representa un aumento del 57,2% anual frente al año 2021 y de un 16,2% en relación con el año 2019, convirtiéndose así al 2022 en el año con mejor desempeño de la industria de transporte aéreo<sup>1</sup>.

Dicha cifra muestra el nivel de importancia de este sector en el país, pero no todos los datos son buenos. Según la Superintendencia de Transporte, en el año 2022 se presentaron 14.000 quejas por parte de los usuarios en contra de las aerolíneas, que tuvieron como principales motivos los siguientes:

MOTIVO DE QUEJA	PORCENTAJE
Desconocimiento del derecho al reembolso	39,46%
Cancelaciones de vuelos <sup>2</sup>	11,76%
Demoras en los vuelos	8,39%
Expedición de tiquetes	5,02%
Cambios en las reservas	4,52%

Tabla 1. Elaboración propia con información de la Superintendencia de Transporte<sup>3</sup>

Así mismo, según un reporte de la Superintendencia de Transporte, de abril del presente, es evidente como cada año las quejas han venido incrementando exponencialmente,

<sup>1</sup> <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11281/2022-el-ano-mas-representativo-para-la-historia-de-la-aviacion-en-colombia/>.  
<sup>2</sup> La Aeronáutica Civil reportó que en el año 2022 se cancelaron 1.826 vuelos, con lo que se afectaron los viajes de más de 109.000 personas en el país. Ver <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/avianca-y-lataam-airlines-afectadas-por-vuelos-cancelados-por-covid-19-en-2022-aviacion-comercial-561308>.  
<sup>3</sup> Tomado de: <https://www.noticiasrcn.com/colombia/las-aerolineas-que-recibieron-mas-quejas-en-2022-437472>.

siendo la cancelación de vuelos, demora de los mismos y errores en la expedición de tiquetes las quejas más recurrentes a día de hoy:

MODO	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022	AÑO 2023	AÑO 2024
Aéreo	4.128	7.25	13.668	16.507	21.929	1.176

Tabla 2. Información de la Superintendencia de Transporte<sup>4</sup>

En respuesta a un derecho de petición, la Superintendencia de Transporte también reportó que del 2019 a la fecha se han emitido 32 sanciones contra aerolíneas por vulneración de los derechos de los usuarios:

Motivo sanción	Expedientes sancionados
Inclusión de cláusulas abusivas en contratos de transporte	18
Vulneración a derecho del reembolso	5
Información a usuarios	3
Derecho reclamación	2
Cumplimiento contrato de transporte	2
Cobro de valores informados	1
Publicidad engañosa	1
<b>Total</b>	<b>32*</b>

Tabla 3. Elaboración de la Superintendencia de Transporte

Entre las cláusulas abusivas encontradas en los contratos de transporte aéreo, están<sup>5</sup>:

- Desconocimiento de la responsabilidad solidaria en los casos en que se operan vuelos bajo la figura de código compartido.

<sup>4</sup> Tomado de: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2024/la-cancelacion-de-vuelos-es-la-queja-mas-recurrente-ante-la-superintendencia-de-transporte/>

<sup>5</sup> <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2022/supertransporte-sanciona-a-19-aerolineas-por-incluir-en-los-contratos-de-transporte-clausulas-que-vulnerarian-los-derechos-de-los-usuarios/>.

- Disminución de las obligaciones de la aerolínea en la ejecución del contrato de transporte.
- No respetar las reservas realizadas en debida forma por los pasajeros.
- Omitir dar a conocer a los usuarios los cambios o novedades que se producían en el vuelo.
- Limitar la responsabilidad en el transporte del equipaje.
- Afectar el derecho a obtener reembolsos según la normatividad aplicable.
- Restringir el derecho a obtener compensaciones en los casos previstos en la ley.

- No proporcionar información completa, veraz e idónea sobre la forma en que los pasajeros podían ejercer sus derechos cuando surgieran conflictos derivados de la interpretación o ejecución del contrato de transporte.

Lo anterior pone de presente diferentes situaciones en las que los usuarios de transporte aéreo ven vulnerados sus derechos por parte de las aerolíneas, eventos que no deberían suceder o tienen que reducirse a su máxima expresión considerando la importancia del sector para la movilidad del país. En ese contexto, el presente proyecto de ley busca brindar herramientas a los usuarios para que conozcan cuáles son sus derechos y garantizarles la posibilidad de hacerlos valer de manera efectiva y oportuna. Para ello se proponen una serie de medidas que se explican a continuación.

● **Difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo**

Al cuestionarse sobre cuáles son los derechos de los usuarios de transporte aéreo, podría pensarse que los mismos se encuentran consagrados en una Ley de la República o, en su defecto, en algún decreto reglamentario del sector transporte. Sin embargo, lo cierto es que aquellas garantías están previstas en el Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC) número 3, una norma de naturaleza técnica cuya expedición está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y que carece de amplia divulgación, si se le compara con otro tipo de disposiciones.

Los derechos de los usuarios de transporte aéreo señalados en el RAC 3 son amplios. Van desde la fase de reserva de tiquetes hasta la ejecución del contrato de transporte, por lo cual se abordan temas como retrasos, cancelación de vuelos, equipajes, entre otros

que son de suma importancia y por lo mismo deben ser dados a conocer de manera amplia. Actualmente, existen al menos dos mecanismos de difusión de estas garantías:

- Las oficinas de la Aerocivil que están dispuestas en los aeropuertos, que deben brindar información al respecto de acuerdo con el Decreto 1294 de 2021.
- Las aerolíneas, que en atención al numeral 3.10.4.5 del RAC 3, deben tener copia de las disposiciones sobre los derechos de los usuarios de transporte aéreo en sus puntos de atención, mostradores, centrales de reserva y aeronaves. También debe haber un link disponible en sus páginas web.

No obstante, ambas se consideran insuficientes por las siguientes razones:

En el caso de las oficinas de la Aerocivil, lo primero por señalar es que las personas reciben información sobre sus derechos solo si se acercan a ellas. Es decir, se trata de una difusión pasiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Además, es preciso tener en cuenta que la entidad no hace presencia en todos los aeropuertos del país, sino en 36 de los 53 que existen; por tanto, se trata de un mecanismo que no está al alcance de todos los pasajeros.

En cuanto a la divulgación de los derechos por parte de las aerolíneas, se encuentra que hay fallas en las mismas dado que no siempre tienen copia de las disposiciones contenidas en el RAC 3 en sus puntos de atención, mostradores y centrales de reserva. Aunado a ello, las páginas web de algunas aerolíneas carecen de un link en el que se puedan consultar las garantías de los usuarios de transporte aéreo o, en su defecto, dicho enlace redirige a páginas con información incompleta.

Para solventar las deficiencias de los actuales métodos de difusión, se propone dejar en cabeza de los administradores aeroportuarios (Aerocivil, concesiones y municipios) la obligación de darle a conocer a los usuarios de transporte aéreo cuáles son sus derechos a través de los módulos de registro y de abordaje de aeronaves, y de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte para el efecto. Imponer esta carga a los administradores aeroportuarios se justifica en que al ser ellos los encargados de la infraestructura, tienen mayor facilidad para poner la información en las zonas indicadas y la misma sería uniforme en todo el aeropuerto. Valga anotar que esta nueva obligación no reemplaza el deber que ya tienen las oficinas de la Aerocivil y las aerolíneas en relación con la difusión de derechos de los usuarios de transporte aéreo, sino que son medidas complementarias.

El ordenamiento jurídico colombiano prevé tres mecanismos que los usuarios de transporte aéreo pueden activar en caso de considerar que sus derechos han sido vulnerados por una aerolínea.

La primera opción es presentar una queja ante la Superintendencia de Transporte, que en ejercicio de sus funciones administrativas puede llegar a sancionar a la aerolínea. No obstante, es importante tener en cuenta que dicha entidad sólo protege los derechos de los usuarios de transporte aéreo de manera abstracta, mas no se encarga de resolver situaciones particulares. Esto implica que quien interponga la queja no se verá resarcido personalmente en caso de verificarse la infracción que denuncia.

La segunda opción es promover una demanda ante la Superintendencia de Industria y Comercio o ante el juez que corresponda, quienes sí están facultados para resolver casos particulares. Por lo tanto, aquí sí podría llegarse a resarcir a la persona cuyos derechos fueron vulnerados, pero esta solución llegará de manera posterior a la infracción, momento que puede ser muy tarde para las necesidades del usuario.

El tercer mecanismo es requerir la ayuda de funcionarios de la Superintendencia de Transporte o de la Aerocivil que estén en el aeropuerto con el fin de propiciar arreglos directos con las aerolíneas<sup>6</sup>. Propiciar fórmulas de arreglo entre las partes es un mecanismo importante de resolución de conflictos que debe mantenerse, pero que es insuficiente porque en caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo, el posible desconocimiento de derechos queda sin resolver. Esto es especialmente grave cuando es la aerolínea quien se niega a llegar a un acuerdo con el usuario.

En relación con este último punto, actualmente existe un problema adicional consistente en que ninguna de las entidades tiene funcionarios en todos los aeropuertos del país. Por ejemplo, la Superintendencia de Transporte únicamente tiene oficinas en los aeropuertos de 24 ciudades:

<sup>6</sup> Al respecto, puede verificarse el numeral 16 del artículo 20 del Decreto 1294 de 2021, así como el numeral 5 del artículo 25 de la Resolución 354 de 2022 de la Aerocivil.

- **Sanciones por incumplimiento de la obligación de difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo**

Tal como se señaló previamente, el RAC 3 impone a las aerolíneas la obligación de difundir, a través de diferentes canales, los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de incumplimiento de dicha imposición -o de cualquier otra disposición prevista en el RAC 3-, el artículo 3.10.5 de este último prevé que dará lugar a sanciones. Desde el 2019, la entidad facultada para adelantar procesos sancionatorios contra las aerolíneas es la Superintendencia de Transporte; sin embargo, al preguntársele si ha iniciado alguna actuación en contra de ellas por incumplir el deber de difundir los derechos de los usuarios, la entidad contestó que no lo ha hecho.

La ausencia de procesos sancionatorios en contra de las empresas de transporte aéreo por el desconocimiento de la obligación en comento denota una incapacidad estatal para velar de manera efectiva por los derechos de los usuarios. Esa falta de control real, además, puede ser una de las razones por las cuales no se encuentra información de los derechos de los usuarios en los mostradores, módulos de abordaje y páginas web de las aerolíneas o, en su defecto, la misma está incompleta, lo cual impide a las personas conocer sus garantías.

En aras de crear un control real a la obligación que aquí se establece en cabeza de los administradores aeroportuarios, se propone facultar a la Superintendencia de Transporte para visitar los aeropuertos del país en aras de verificar que la difusión de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de incumplimiento, podrá imponer multas diarias sucesivas equivalentes a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta que la infracción cese, evento que será corroborado por la misma entidad. El alto monto de la multa se justifica tanto en la función disuasoria de la sanción como en la necesidad de tomarse en serio el derecho de los usuarios de transporte aéreo a conocer todas sus garantías, desde el momento en el que deciden comprar sus tiquetes hasta que finaliza el contrato de transporte.

- **Soluciones efectivas e inmediatas ante el desconocimiento de derechos de los usuarios**

CIUDAD							
1	Barranquilla	7	Bogotá	13	Manizales	19	Buenaventura
2	Santa Marta	8	Cúcuta	14	Medellín	20	Cali
3	Cartagena	9	Yopal	15	Montería	21	Ipiales
4	Valledupar	10	Leticia	16	Pereira	22	Neiva
5	Barrancabermeja	11	Villavicencio	17	Quibdó	23	Pasto
6	Bucaramanga	12	Armenia	18	Sincelejo	24	Florencia

Tabla 3. Elaboración de la Superintendencia de Transporte

Llama la atención la falta de presencia de la entidad en las ciudades de Riohacha y San Andrés, cuyos aeropuertos son internacionales. En cuanto a las ciudades con aeropuertos nacionales, son varias las que no tienen oficina de la Superintendencia de Transporte: Bahía Solano, Caucasia, Ibagué, Florencia, Guapi, La Macarena, Arauca, Maicao, Mocoa, Mitú, Nuquí, Pitalito, Popayán, Providencia, Puerto Asís, Puerto Gaitán, Puerto Carreño, San José del Guaviare, Saravena, Uribe, Tumaco, Aguachica, Tolú, Montelíbano, Apartadó, Florencia, Inírida, Paipa, entre otras.

Por su parte, la Aeronáutica Civil hace presencia en 36 de los 53 aeropuertos del país:

AEROPUERTO		AEROPUERTO	
1. Aeropuerto Internacional El Edén	Si	28. Aeropuerto Enrique Olaya Herrera	Si
2. Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz	Si	29. Aeropuerto Fabio Alberto León Bentley	Si
3. Aeropuerto Internacional El Dorado	Si	30. Aeropuerto de Villagarzón (Mocoa)	No
4. Aeropuerto Internacional	Si	31. Aeropuerto El Pindo	Si

Palonegro			
5. Aeropuerto Internacional Alfonso Bonilla Aragón	Si	32. Aeropuerto Benito Salas	Si
6. Aeropuerto Internacional Rafael Nuñez	Si	33. Aeropuerto Reyes Murillo (Nuquí)	No
7. Aeropuerto Internacional Camilo Daza	Si	34. Aeropuerto Juan José Rondón	Si
8. Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo	Si	35. Aeropuerto Antonio Nariño	Si
9. Aeropuerto Internacional José María Córdova	Si	36. Aeropuerto Contador (Pitalito)	No
10. Aeropuerto Internacional Los Garzones	Si	37. Aeropuerto Guillermo León Valencia	Si
11. Aeropuerto Internacional Matecaña	Si	38. Aeropuerto El Embrujo (Providencia)	No
12. Aeropuerto Internacional Almirante Padilla	Si	39. Aeropuerto Tres de Mayo (Puerto Asís)	No
13. Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla	Si	40. Aeropuerto Germán Olano (Puerto Carreño)	No
14. Aeropuerto Internacional Simón Bolívar	Si	41. Aeropuerto Morelia (Puerto Gaitán)	No

26. Aeropuerto Jorge Isaacs (Maicao)	No	53. Aeropuerto El Alcaraván	Si
27. Aeropuerto La Nubia (Manizales)	No		

Tabla 4. Elaboración propia con información de la Aeronáutica Civil.

En suma, existen cuatro capitales de departamento cuyos aeropuertos no cuentan con presencia de la Superintendencia de Transporte ni de la Aeronáutica Civil, que son Mocoa (Putumayo), Inírida (Vaupés), Puerto Carreño (Vichada) y San José del Guaviare (Guaviare). Y además de ellos, los aeropuertos de Bahía Solano (Chocó), Nuquí (Chocó), Caucasia (Antioquia), Maicao (La Guajira), Uribe (La Guajira), La Macarena (Meta), Puerto Gaitán (Meta), Pitalito (Huila), Providencia (San Andrés), Puerto Asís (Putumayo), Puerto Leguízamo (Putumayo) y Saravena (Arauca) tampoco tienen acompañamiento de ninguna de las dos entidades mencionadas.

Así las cosas, tenemos una primera alternativa que no responde a la situación concreta de las personas cuyos derechos fueron vulnerados. En la segunda, aun cuando puede haber resarcimiento, el mismo es posterior a la infracción y por ende la respuesta a las necesidades del usuario puede ser tardía. Finalmente, el éxito de la tercera opción depende de la voluntad de las partes (principalmente de las aerolíneas) y además no está disponible para todos los pasajeros, pues diferentes aeropuertos del país carecen de apoyo por parte de la Superintendencia de Transporte y de la Aeronáutica Civil.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que se propone es ordenar a la Aeronáutica Civil (cuyo despliegue es mayor que el de la Superintendencia de Transporte) hacer presencia en todos los aeropuertos del país a fin de poder recibir reclamos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de recibir alguno, y previa verificación del desconocimiento de los derechos de los pasajeros, el funcionario competente ordenará medidas inmediatas a la empresa de transporte aéreo para hacer cesar la vulneración de tales garantías, con lo cual se logra una respuesta eficaz e inmediata a la necesidad de los pasajeros. Una actuación así sería especialmente útil en caso de sobreventa de vuelos, retrasos, cancelaciones, entre otras circunstancias que demandan una solución pronta y efectiva para las personas afectadas por ellas. La información sobre la ruta de atención de la entidad también deberá ser difundida por los administradores aeroportuarios.

15. Aeropuerto Hacaritama	Si	42. Aeropuerto César Gaviria Trujillo (Inírida)	No
16. Aeropuerto Antonio Roldán Betancourt	Si	43. Aeropuerto Caucaya (Puerto Leguízamo)	No
17. Aeropuerto Santiago Pérez Quiroz	Si	44. Aeropuerto El Caraño	Si
18. Aeropuerto José Celestino Mutis (Bahía Solano)	No	45. Aeropuerto Jorge Enrique González (San José del Guaviare)	No
19. Aeropuerto Yariguíes	Si	46. Aeropuerto Los Colonizadores (Saravena)	No
20. Aeropuerto Juan H. White (Caucasia)	No	47. Aeropuerto Las Brujas	Si
21. Aeropuerto Gustavo Artunduaga	Si	48. Aeropuerto Golfo de Morrosquillo	Si
22. Aeropuerto Juan Casiano	Si	49. Aeropuerto La Florida	Si
23. Aeropuerto Perales	Si	50. Aeropuerto Puerto Bolívar (Uribe)	No
24. Aeropuerto San Luis	Si	51. Aeropuerto Alfonso López Pumarejo	Si
25. Aeropuerto Javier Noreña Valencia (La Macarena)	No	52. Aeropuerto Vanguardia	Si

Finalmente, es importante anotar que la intervención de la Aerocivil se plantea como subsidiaria a la solución que las aerolíneas puedan darle a los pasajeros a través de sus Sistemas de Atención al Usuario, los cuales están establecidos en el RAC 3 como el mecanismo de resolución de quejas por excelencia<sup>7</sup>. Para garantizar el acceso a dicho sistema, se propone que las empresas de transporte aéreo informen de manera constante que aquel existe y que deban permitir su activación desde adentro como afuera de las salas de abordaje.

• **Autorización de ingreso de botellas de agua a salas de abordaje y aeronaves**

El RAC 160, así como el capítulo H de su apéndice 15, establecen las medidas a tener en cuenta por los aeropuertos para el transporte de líquidos, geles y aerosoles. Entre dichas medidas está la restricción de ingreso de botellas de agua a salas de abordaje para vuelos nacionales cuando así lo determine el Comité de Seguridad del aeropuerto conforme a la evaluación de riesgo en seguridad de la aviación civil. La norma también establece que los pasajeros pueden ingresar botellas de agua a las salas de abordaje, aun cuando se aplique la restricción, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- (i) Estén empacadas en pequeños contenedores con capacidad individual de no más de 100 ml.
- (ii) Cada pasajero deberá empaquetar estos contenedores en una bolsa transparente de plástico con auto cierre de no más de un (1) litro de capacidad (Bolsa aproximadamente 20 x 20 cm.).
- (iii) Cada pasajero puede llevar una sola bolsa de LAG de este tipo, y debe presentarla separadamente para la inspección.
- (iv) Los pasajeros deberán proveerse de dichas bolsas antes del inicio del viaje.

Esta restricción está justificada en motivos razonables, como lo son posibles preocupaciones de seguridad, pero genera al menos tres efectos negativos. Primero, las botellas de agua decomisadas -como cualquier otro artículo incautado en las revisiones de seguridad- no pueden ser reutilizadas por ninguna persona, de modo que su contenido

<sup>7</sup> De acuerdo con la Superintendencia de Transporte, 23 aerolíneas cumplen al 100% con sus obligaciones relacionadas con el Sistema de Atención al Usuario. Las aerolíneas JetSMART, American Airlines, Lufthansa y Wingo aún están en proceso de seguimiento.

debe desecharse, situación que propicia el desperdicio de agua. Segundo, los envases de las botellas también deben desecharse, con lo que se generan desperdicios que podrían evitarse. Finalmente, considerando que las aerolíneas por lo general han dejado de ofrecer botellas de agua en los vuelos y comprarlas dentro de las salas de abordaje puede ser costoso, estamos ante una medida que en ocasiones puede impedir a determinadas personas el acceso al agua.

Por lo anterior, la propuesta del presente proyecto de ley es invertir la regla que actualmente rige la materia: que, a modo general, se permita el ingreso de botellas de agua a las salas de abordaje con un mayor límite de contenido al actual (300 ml como máximo) y sin necesidad de empaclarlas en bolsas transparentes como se exige ahora. En contraste, su ingreso podrá ser restringido si el personal de seguridad verifica que el contenido del envase no es el que la persona afirma que tiene o si el Comité de Seguridad del aeropuerto tiene conocimiento de alguna amenaza de seguridad que lleve a tomar dicha decisión, la cual deberá justificarse. De este modo se evita el desperdicio de agua y de sus envases, a la vez que se mantienen medidas que permitan garantizar la seguridad de los usuarios de transporte aéreo.

**7. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 prevé que la exposición de motivos de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberán contener un análisis de impacto fiscal que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto en el que estudie el impacto fiscal de la iniciativa.

En el presente caso, se considera que el proyecto de ley no ordena gastos al Ejecutivo ni tampoco otorga beneficios tributarios, de modo que no hay lugar a realizar el análisis de impacto fiscal. De cualquier modo, de llegase a concluir que sí debe adelantarse dicho estudio, el mismo puede realizarse durante el trámite legislativo de la iniciativa y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede allegarse en cualquier momento.

Por último, es importante señalar que el concepto que eventualmente emita el Ejecutivo *“no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo”*<sup>8</sup>. De ahí que una eventual

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2019. Reiterada en las sentencias C-170 de 2021 y C-075 de 2022.


oposición gubernamental al proyecto por razones fiscales no significa que el mismo necesariamente deba ser archivado por tales motivos.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NO. 167 de 2023 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO PROYECTO DE LEY NO. 167 de 2023 SENADO	OBSERVACIONES
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	
<b>Artículo 1°.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y se dictan otras disposiciones.	Sin modificaciones.	
<b>Artículo 2°.</b> Divulgación de los	<b>Artículo 2°.</b> Divulgación de	Por técnica legal, es

<b>derechos de los usuarios de transporte aéreo.</b> Los administradores de los aeropuertos del país deberán poner en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves información completa y detallada sobre todos los derechos de los usuarios de transporte aéreo, la cual deberá estar siempre a la vista y disponible para consulta de cualquier usuario. Esta divulgación incluirá la ruta de atención que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil debe crear de acuerdo con el artículo 4° de la presente ley y la ruta de acceso a la Superintendencia de Transporte o de Industria y Comercio, según proceda, por afectación o amenaza a los derechos de los usuarios.  Entiéndase por administradores aeroportuarios la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o quien haga sus veces, las concesiones y los municipios que operen aeropuertos.  El Ministerio de Transporte reglamentará este artículo dentro de los tres meses siguientes a la	<b>los derechos de los usuarios de transporte aéreo.</b> Los administradores de los aeropuertos del país deberán poner en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves información completa y detallada sobre todos los derechos de los usuarios de transporte aéreo, la cual deberá estar siempre a la vista y disponible para consulta de cualquier usuario. Esta divulgación incluirá la ruta de atención que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil debe crear de acuerdo con el artículo 4° de la presente ley y la ruta de acceso a la Superintendencia de Transporte o de Industria y Comercio, según corresponda y en los casos procedentes, por afectación o amenaza a los derechos de los usuarios.  Entiéndase por administradores aeroportuarios la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o quien haga sus veces, las concesiones y los municipios que operen aeropuertos.  <b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Transporte reglamentará este artículo dentro de los tres	más adecuado disponer un parágrafo para la reglamentación del artículo:
--	---	---

promulgación de la presente ley, y esta obligación deberá implementarse por los administradores aeroportuarios a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su reglamentación.	meses siguientes a la promulgación de la presente ley, y esta obligación deberá implementarse por los administradores aeroportuarios a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su reglamentación.	
<b>Artículo 3°.</b> Incumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. La Superintendencia de Transporte podrá visitar los aeropuertos para verificar el cumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. De hallar que aquella no se está cumpliendo, abrirá proceso administrativo sancionatorio al administrador aeroportuario y, en caso de declararlo responsable, le impondrá multas diarias sucesivas equivalentes a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes.  La multa empezará a cobrarse a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que declare la responsabilidad del administrador aeroportuario. El cobro se suspenderá automáticamente cuando este último informe a la	Sin modificaciones.	

<p>Superintendencia de Transporte que ha tomado las medidas para cesar la infracción. La entidad visitará el aeropuerto correspondiente y de hallar que el incumplimiento está resuelto, expedirá un acto administrativo que termine definitivamente el cobro de la multa; en caso contrario, expedirá un acto administrativo que lo reanude.</p>			<p>inmediatas que garanticen la protección de sus derechos, previa verificación del desconocimiento de los mismos. Para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil deberá tener personal disponible en todos los aeropuertos del país, desde el inicio hasta el cierre de la operación aérea de pasajeros de cada uno de ellos, con el fin de atender los respectivos reclamos. En caso de no ser procedente una medida inmediata, se deberá indicar al usuario la ruta que puede seguir en caso de querer elevar su queja ante otras autoridades.</p>	<p>para que ordene medidas inmediatas que garanticen la protección de sus derechos, previa verificación del desconocimiento de los mismos.</p>	<p>Para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil deberá tener personal disponible en todos los aeropuertos del país, desde el inicio hasta el cierre de la operación aérea de pasajeros de cada uno de ellos, con el fin de atender los respectivos reclamos. En caso de no ser procedente una medida inmediata, se deberá indicar al usuario la ruta que puede seguir en caso de querer elevar su queja ante otras autoridades.</p>
<p><b>Artículo 4°. Medidas para la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo.</b> En caso de una posible vulneración de derechos, los usuarios de transporte aéreo deberán hacer uso del Sistema de Atención al Usuario de la respectiva aerolínea para solicitar su protección. Las empresas de transporte aéreo deben informar a los pasajeros acerca de la existencia de dicho sistema y garantizar que el mismo pueda activarse tanto afuera como dentro de las salas de abordaje.</p>	<p><b>Artículo 4°. Medidas para la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo.</b> En caso de una posible vulneración de derechos, los usuarios de transporte aéreo deberán hacer uso del Sistema de Atención al Usuario de la respectiva aerolínea para solicitar su protección. Las empresas de transporte aéreo deben informar a los pasajeros acerca de la existencia de dicho sistema y garantizar que el mismo pueda activarse tanto afuera como dentro de las salas de abordaje.</p>	<p>De no haber solución por parte de la aerolínea o de considerar que fue inapropiada, los usuarios de transporte aéreo podrán acudir a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que ordene medidas</p>	<p>La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil reglamentará, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la ruta de atención a los reclamos de los usuarios de transporte aéreo y las medidas que el funcionario competente podrá ordenar según el derecho vulnerado, atendiendo a sus propias competencias y sin perjuicio de las de otras autoridades. Para ello, deberá</p>	<p>La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil reglamentará, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la ruta de atención a los reclamos de los usuarios de transporte aéreo y las medidas que el funcionario competente podrá ordenar según el derecho vulnerado, atendiendo a sus propias competencias y sin perjuicio de las de otras autoridades.</p>	
<p>considerar que la resolución del reclamo tendrá que realizarse de manera inmediata con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Esta ruta deberá ser divulgada en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves de los aeropuertos, en los términos del artículo 2° de la presente ley.</p>	<p>Para ello, deberá considerarse que la resolución del reclamo tendrá que realizarse de manera inmediata con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Esta ruta deberá ser divulgada en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves de los aeropuertos, en los términos del artículo 2° de la presente ley.</p>		<p>que lo lleve a tomar dicha decisión, la cual deberá justificarse.</p>		
<p><b>Artículo 5°. Ingreso de agua a salas de abordaje.</b> En los vuelos nacionales, los usuarios de transporte aéreo podrán ingresar una botella de agua en su equipaje de mano siempre que el envase no supere los 300 mililitros. El personal de seguridad de los aeropuertos podrá contar con dispositivos para verificar el contenido de los envases.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El envase podrá ser decomisado si el personal de seguridad verifica, en el caso concreto, que su contenido no es el que la persona afirma que tiene. El Comité de Seguridad del aeropuerto también podrá limitar temporalmente el ingreso de agua si tiene conocimiento de alguna amenaza de seguridad</p>	<p>Sin modificaciones.</p>		<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	
			<p><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir <b>ponencia positiva</b> y en consecuencia le solicito a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al PROYECTO DE LEY No. 167 de 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Con modificaciones,</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ</b></p> <p>Senadora de la República</p>		



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

PROYECTO DE LEY NO. 167 de 2023 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo, su protección oportuna en caso de vulneración por parte de las aerolíneas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2º. Divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Los administradores de los aeropuertos del país deberán poner en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves información completa y detallada sobre todos los derechos de los usuarios de transporte aéreo, la cual deberá estar siempre a la vista y disponible para consulta de cualquier usuario. Esta divulgación incluirá la ruta de atención que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil debe crear de acuerdo con el artículo 4º de la presente ley y la ruta de acceso a la Superintendencia de Transporte o de Industria y Comercio, según corresponda y en los casos procedentes, por afectación o amenaza a los derechos de los usuarios.

Entiéndase por administradores aeroportuarios la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o quien haga sus veces, las concesiones y los municipios que operen aeropuertos.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará este artículo dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, y esta obligación deberá implementarse por los administradores aeroportuarios a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su reglamentación.

Artículo 3º. Incumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. La Superintendencia de Transporte podrá visitar los aeropuertos para verificar el cumplimiento de la obligación de divulgación de los derechos

de los usuarios de transporte aéreo. De hallar que aquella no se está cumpliendo, abrirá proceso administrativo sancionatorio al administrador aeroportuario y, en caso de declararlo responsable, le impondrá multas diarias sucesivas equivalentes a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La multa empezará a cobrarse a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto administrativo que declare la responsabilidad del administrador aeroportuario. El cobro se suspenderá automáticamente cuando este último informe a la Superintendencia de Transporte que ha tomado las medidas para cesar la infracción. La entidad visitará el aeropuerto correspondiente y de hallar que el incumplimiento está resuelto, expedirá un acto administrativo que termine definitivamente el cobro de la multa; en caso contrario, expedirá un acto administrativo que lo reanude.

Artículo 4º. Medidas para la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. En caso de una posible vulneración de derechos, los usuarios de transporte aéreo deberán hacer uso del Sistema de Atención al Usuario de la respectiva aerolínea para solicitar su protección. Las empresas de transporte aéreo deben informar a los pasajeros acerca de la existencia de dicho sistema y garantizar que el mismo pueda activarse tanto fuera como dentro de las salas de abordaje.

De no haber solución por parte de la aerolínea o de considerar que fue inapropiada, los usuarios de transporte aéreo podrán acudir a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para que ordene medidas inmediatas que garanticen la protección de sus derechos, previa verificación del desconocimiento de los mismos.

Para el efecto, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil deberá tener personal disponible en todos los aeropuertos del país, desde el inicio hasta el cierre de la operación aérea de pasajeros de cada uno de ellos, con el fin de atender los respectivos reclamos. En caso de no ser procedente una medida inmediata, se deberá indicar al usuario la ruta que puede seguir en caso de querer elevar su queja ante otras autoridades.

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil reglamentará, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la ruta de atención a los reclamos de los usuarios de transporte aéreo y las medidas que el funcionario competente podrá ordenar según el derecho vulnerado, atendiendo a sus propias competencias y sin perjuicio de las de otras autoridades.

Para ello, deberá considerarse que la resolución del reclamo tendrá que realizarse de manera inmediata con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios de transporte aéreo. Esta ruta deberá ser divulgada en los módulos de registro y de abordaje de aeronaves de los aeropuertos, en los términos del artículo 2º de la presente ley.

Artículo 5º. Ingreso de agua a salas de abordaje. En los vuelos nacionales, los usuarios de transporte aéreo podrán ingresar una botella de agua en su equipaje de mano siempre que el envase no supere los 300 mililitros. El personal de seguridad de los aeropuertos podrá contar con dispositivos para verificar el contenido de los envases.

Parágrafo. El envase podrá ser decomisado si el personal de seguridad verifica, en el caso concreto, que su contenido no es el que la persona afirma que tiene. El Comité de Seguridad del aeropuerto también podrá limitar temporalmente el ingreso de agua si tiene conocimiento de alguna amenaza de seguridad que lo lleve a tomar dicha decisión, la cual deberá justificarse.

Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ

Senadora de la República