



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1460

Bogotá, D. C., martes, 17 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 18 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 17 de octubre de 2023

Señor Presidente  
GUSTAVO ADOLFO MORENO  
Comisión Sexta  
Senado de la República  
E. S. D.

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 093 de 2023-Senado "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Cordial saludo, en cumplimiento de mi designación como ponente para primer debate en Comisión Sexta de Senado de la República me permito presentar informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 093 de 2023-Senado "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

  
ALEX FLOREZ HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Pacto Histórico

#### Exposición de Motivos

##### I. Iniciativas Legislativas

El artículo 150 de la Constitución Política establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)". El mismo texto constitucional consagra en su artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)".

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica: Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. 2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10 El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

##### II. Fundamentos Constitucionales.

El artículo 2º de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. De igual forma el mismo artículo constitucional establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. El artículo 78 en su inciso segundo contempla que serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El artículo 334 de la Carta Magna dispone que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para

<p>racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</p> <p><b>III. Fundamentos Legales.</b></p> <p>El Estado colombiano a través de la Ley 701 de 2002 aprobó el “Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional” hecho en Montreal, el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).</p> <p>El artículo 4° de la Ley 336 de 1996 establece que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.</p> <p>El artículo 5° de la Ley 336 de 1996 estipula que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.</p> <p>El artículo 6° de la Ley 336 de 1996 define que la actividad transportadora se entiende como un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno nacional.</p> <p>El artículo 68 de la Ley 336 de 1996 consagra que el transporte aéreo además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.</p> <p>El artículo 1782 del Código del Comercio de Colombia consagra que por “autoridad aeronáutica” se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la entidad</p>	<p>que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.</p> <p>El artículo 1842 del Código del Comercio de Colombia estipula que el explotador que cause un abordaje será responsable de la muerte, lesiones o retrasos causados a personas a bordo de otras aeronaves y de la destrucción, pérdida, daños, retrasos o perjuicios a dichas aeronaves y a los bienes a bordo de las mismas, de conformidad con los artículos 1834 y 1839.</p> <p>El artículo 1878 del Código del Comercio de Colombia establece que, en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.</p> <p>El artículo 1883 del Código del Comercio de Colombia estipula que, el transportador es responsable del daño resultante del retardo en el transporte de pasajeros, equipajes o mercancías.</p> <p><b>IV. Autoridades Encargadas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil</b></li> </ul> <p>La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, es la autoridad aeronáutica de la República de Colombia, que ha sido facultada por el artículo 1782 del Código de Comercio, Ley 105 de 1993, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, el Decreto 101 de 2000, el artículo 5° del Decreto 260 de 2004, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 2409 de 2018 para: (i) reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los explotadores y las rutas; (ii) señalar las condiciones que deben llenarse para obtener 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; (iii) dictar las normas de operación y mantenimiento de las aeronaves; (iv) desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil; (v) dictar normas sobre seguridad de la aviación civil y seguridad operacional; entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministerio de Transporte – Dirección General de Transporte Aéreo</b></li> </ul> <p>Conforme el artículo 25 del Decreto 101 de 2000 corresponde a la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte las facultades de: (i) Asesorar al ministro en la formulación de la política del Gobierno Nacional en materia de transporte aéreo; (ii) Coordinar con la Aerocivil las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar</p>
<p>y vigilar la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica; (iii) Velar por la correcta ejecución de las actividades de control, seguridad e infraestructura, del transporte aéreo; (iv) Promover la participación privada en el desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria; (v) Velar por el mantenimiento actualizado del inventario de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, en coordinación con las entidades territoriales; (vi) Colaborar con las instancias pertinentes en el proceso de descentralización aeroportuaria; (vii) Mantener un sistema de información para el transporte aéreo y su infraestructura, que proporcione los datos estadísticos para el sector público y privado; (viii) Coordinar con la Aerocivil el desarrollo actualizado de los reglamentos aeronáuticos y velar por su correcta aplicación; (ix) Mantener informadas a las comunidades, gremios y usuarios sobre los proyectos en el modo de su competencia y su contribución al desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Superintendencia de Transporte - Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte</b></li> </ul> <p>En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Transporte por medio de su Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte es la autoridad que se encarga de proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, así como de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos de los usuarios de estos servicios; cumpliendo funciones administrativas que buscan la protección de los intereses.</p> <p><b>V. Marco Conceptual y sustentación del proyecto.</b></p> <p>En Colombia, el contrato de transporte aéreo como negocio jurídico se encuentra regulado por los artículos 1874 a 1909 del Código de Comercio y como principal antecedente del tráfico aéreo se encuentran, el convenio de Varsovia de 1929 y el convenio de Montreal de 1999, último en cuya reglamentación descansa la armonización de reglas que regulan la responsabilidad contractual del transportista con respecto al pasajero y al expedidor de cargas, entrado en vigencia el 4 de noviembre de 2003 y que a la fecha cuenta con 102 Estados partes. Convenios que cuentan con normas de transporte de personas y mercancías, relativas a las reglas Básicas del Contrato de Transporte Aéreo Internacional; articuladas con la Ley 105 de 1993, respecto de las funciones relativas al transporte aéreo ejercidas por la Unidad Administrativa especial denominada Aeronáutica Civil, adscrita al Ministerio del Transporte; así como el Decreto 260 de 2004 y la Resolución 5036 de 18 septiembre de 2009.</p> <p>En lo que respecta al contrato de transporte propio del tráfico aéreo, el artículo 1874 y siguientes del Código de Comercio, contempla que, el contrato de transporte se considera</p>	<p>interno cuando los lugares de partida y destino fijados por las partes están dentro del territorio nacional, e internacional en los demás; que las cláusulas del contrato de transporte celebrado con empresarios públicos deberán hacerse conocer de los pasajeros en el billete o boleto de pasaje, en los documentos de transporte que se entreguen a estos o en un lugar de las oficinas de aquellos en donde sean leídas fácilmente casos; y que el transporte que efectúen sucesivamente varios transportadores por vía aérea, se juzgará como transporte único cuando haya sido considerado por las partes como una sola operación, ya sea que se formalice por medio de un solo contrato o por una serie de ellos; sin embargo, existe una remisión por subsidiaridad normativa que contempla que para la materia, los aspectos que no se encuentren regulados por el código o compendio normativo siempre que se refieran a las condiciones del transporte, podrán ser regulados por las empresas aéreas de transporte público mediante reglamentación que requiera aprobación de la autoridad aeronáutica.</p> <p>Es así que, aun en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público pueden fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, pudiendo además exigir a cada pasajero antes de abordar la nave la documentación necesaria para desembarcar en el punto de destino, sin perjuicio que de no contar con ella se puede reservar el derecho de permitir o no su abordaje. No obstante, el transportador es responsable del daño causado en caso de muerte o lesión del pasajero, con la sola prueba de que el hecho que lo causó se produjo a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque, a menos que pruebe hallarse en cualquiera de las causales de exoneración y que tomó todas las medidas necesarias para evitar la materialización del daño o que le fue imposible tomarlas.</p> <p>Sin embargo, cuando el viaje no puede iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten la seguridad, el transportador queda liberado de toda responsabilidad devolviendo el precio del billete, pudiendo en ese caso el pasajero exigir la devolución inmediata del precio. Ahora, en caso de haber comenzado el viaje, y existir una interrupción, el transportador se encuentra obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta y riesgo, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido, así como a asumir los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.</p> <p>Frente a esas consideraciones legales, el contexto a analizar corresponde a qué ocurrió en el territorio colombiano, y con los contratos de transporte aéreo nacional e internacional durante el aislamiento obligatorio y cierre de fronteras por la propagación del SARS-CoV-2, decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social desde el 22 de marzo de 2020 conforme el Decreto 457 de 2020, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la emergencia sanitaria.</p>

Durante dicho lapso, el Gobierno a través de sus Ministerios, en particular el Ministerio de Salud y Protección social se vio abocado a emitir una serie de decretos unificando protocolos, con anexos técnicos, que propendieran por la bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus, COVID-19, para el transporte de personas por vía aérea, tal como ocurrió con las Resoluciones 1627 de 2020, 2532 de 2020 y 411 de 2021, exigiendo a los pasajeros entre otros una serie de pruebas o test de salud como la PCR negativa, y registros de cerco epidemiológico como medidas de contención de la propagación del virus, con la particularidad que quienes presentaran síntomas relacionados con el virus no podrían abordar aviones, incluso no entrar a los aeropuertos, sin que se especificara que ocurría con los tiquetes comprados, en particular con aquellos que durante la compra de los billetes no hubiesen adquirido seguro alguno.

La declaratoria de la pandemia, reflejó una etapa fuerte y prolongada que afectó, el libre tránsito de personas por el territorio nacional, el transporte de pasajeros, y la actividad económica de las flotas comerciales nacionales y globales, obligando a estas últimas a quedarse en tierra sin operación, situación que llevó a las aerolíneas de mayor presencia en Colombia, como lo son, Avianca y LATAM, a iniciar procesos de reestructuración bajo la Ley de Quiebras de los Estados Unidos, optando la primera por elevar una solicitud de un crédito por la suma de 370 millones de dólares al Gobierno Colombiano, atribuyendo la necesidad de contar con los recursos para garantizar 500.000 empleos directos e indirectos, y su posición económica, representada anualmente en el 1,4% del PIB del país, operación crediticia que pese a ser aprobada por el comité de administración del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) de Colombia liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como participación de la nación en la reestructuración de Avianca, fue suspendido de manera definitiva por la intervención del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, alegando la no claridad sobre las condiciones de otorgamiento del préstamo y de las garantías para su respaldo.

Sobre el particular, uno de los asuntos que mayor relevancia cobro durante la pandemia provocada por la propagación del SARS-CoV-2, fueron los abusos y poca o nula capacidad de respuesta de las aerolíneas nacionales e internacionales a los viajeros, incluyendo en ellos a las agencias de viajes como partes dentro de los contratos de transporte, en lo relacionado con los tiquetes perdidos, el reembolso de los dineros por compra de tiquetes no utilizados, cambios de itinerarios, cancelación de vuelos y no respuesta de peticiones quejas y reclamos, así como pérdida de los vuelos por imposibilidad de uso con ocasión a sintomatología de COVID-19; situación de indefensión que reflejó la no tutela judicial efectiva de que gozan los consumidores, en temas directamente relacionados con el derecho de retracto y la garantía de calidad, establecidos en el Estatuto del Consumidor, así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales en el marco del carácter sinalagmático del contrato de transporte, el alcance del acuerdo de voluntades dado por su función social, en apego al principio de

vuelos y una afectación de más de 17.000 pasajeros, por parte de aerolíneas como Avianca, Viva Air y Latam, entre 7 y el 9 de enero de 2022<sup>6</sup>.

Como forma de contención de dichos abusos, la Superintendencia de Transporte, como máxima autoridad administrativa en el tema, desplegó acciones con miras al cumplimiento de la normatividad vigente, como el programa Prevención a la Reclamación Aérea (PRA), como parte de una estrategia de vigilancia preventiva que contó con la participación voluntaria de Satena, Viva Air, Avianca, Latam, Easyfly y Copa.

Investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Transporte, como autoridad administrativa, desde mayo de 2019 y hasta el mes de mayo de 2021, formulado 58 pliegos de cargos contra aerolíneas, agencias de viaje y/o transportadores aéreos, 1.469.943.181 pesos en multas por vulneraciones a las normas de protección de usuarios, y recibido 14.849 PQRD sobre temas aéreos, por temas relacionados con presuntas inclusiones de cláusulas abusivas en los contratos de transporte, información deficiente a los usuarios, reembolsos, comercio electrónico, cancelación de vuelos, publicidad engañosa, daño en el equipaje, no suministro de información requerida por la autoridad y, daños por maltrato o incumplimiento de contrato transporte de mascotas, entre otros.<sup>7</sup>

Sin embargo, el tema no se agota ahí, en la medida que no fue sino hasta la llegada de la pandemia por COVID-19 y los aislamientos obligatorios a nivel mundial que, los pasajeros, y la cancelación masiva de vuelos nacionales e internacionales, que permitió a los pasajeros advertir la realidad del estado de sus relaciones negociales y los abusos de las partes consideradas fuertes dentro del contrato de transporte, reiterada en el mes de abril del año 2021 con la formulación de pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa por parte de la Superintendencia Nacional de Transporte a 26 aerolíneas<sup>8</sup> por incluir cláusulas abusivas en los contratos, identificando como tales, el cambio unilateral del precio del tiquete o las condiciones del vuelo con posterioridad a la compra del billete por el consumidor; exonerarse de los daños que sufren los equipajes; no haber cumplido con su obligación de habilitar en el medio de comercio electrónico el contrato de transporte, para

<sup>6</sup> AERONÁUTICA CIVIL, *Información estadística de transporte aéreo*, <https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/iris-integrador-de-reportes-e-informacion-de-seguridad-operacional/informacion-estadistica-de-transporte-aereo>, último acceso 08-06-2022

<sup>7</sup> SUPERTRANSPORTE, <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/9885/la-superintendencia-de-transporte-ha-impuesto-multas-por-1469-millones-de-pesos-por-vulneracion-a-los-derechos-de-los-usuarios-del-transporte-aereo/>, último acceso 08-06-2022.

<sup>8</sup> En el año 2021 la Superintendencia Nacional de Transporte formuló pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa contra las aerolíneas Avianca, American Airlines, Copa Airlines, Latam, Viva Air, Wingo, Aerolíneas Argentinas, Aeroméxico, Air Canada, Air Europa, Air France, Air Transat, Avior Airlines, Delta Air Lines, Easyfly, GCA Airlines, Iberia, Jetblue, KLM, Jetsmart, Regional Express, Satena, Sky Airline, Spirit Airlines, Turkish Airlines y United Airlines, por incluir presuntamente cláusulas abusivas en los contratos de transporte aéreo.

buena fe y las reglas que de él se desprenden, propios del deber jurídico generado por los derechos contenidos en la relación obligacional.

Existe un desequilibrio en la relación del contrato de transporte que reflejó el estado de necesidad de los pasajeros frente a la posición dominante de la parte fuerte de la relación, lo que para el caso son las aerolíneas, los intermediarios y comisionistas de viaje.

Según inscripciones en las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia, para el año 2020 existían más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional<sup>1</sup>; y según datos de la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO, más de 700 agencias de viajes afiliadas a la asociación, pero 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia<sup>2</sup>; reportando que el 60% de las ventas se hacen a través del canal tradicional o de las agencias de viaje, y el 40% restante, está dividido entre un 25% y 30% a través de portales web y el restante en los puntos directos<sup>3</sup>.

Conforme datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, recibió la máxima autoridad administrativa en transporte, 2.385 peticiones, quejas y reclamos<sup>4</sup>, relacionadas con contratos de transporte aéreo y terrestre, por solicitudes de reembolsos y cambios de itinerario<sup>5</sup>.

El maltrato de algunas aerolíneas hacia los pasajeros llegó a niveles inimaginables en la medida que antes de esta emergencia ya se habían dado varias señales de que se estaba incurriendo en abusos, tal como se advierte del análisis estadístico realizado a las cifras registradas por la Aeronáutica Civil y que quedó en evidencia con la cancelación de 138

<sup>1</sup> En el año 2020 las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia registraron la existencia de más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional, encontrándose entre las agencias de viajes más relevantes, Avianca, LATAM, VIVA, AVIATUR, EASYFLY y SATENA.

<sup>2</sup> En el año 2020 la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO reportó más de 700 agencias de viajes afiliadas a la asociación y 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia, siendo las más representativas Price Travel, Despegar, Carlson Wagonlit, BCD Travel, Expreso Viajes y Turismo y, Atrápalo.

<sup>3</sup> ANATO, *Compendio de estadísticas turísticas de anato*, <https://anato.org/compendio-estadistico/>, último acceso el 08-06-2022.

<sup>4</sup> Los datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, registraron que entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, se recibieron, 2385 peticiones, quejas y reclamos PQRD, relacionadas con contratos de transporte, correspondiendo el 92,45% (2.205 PQRD) a transporte aéreo y el 7,55% (180 PQRD) a transporte terrestre; dentro de lo que se destaca que 1382 solicitudes y/o quejas equivalentes al 62,67% correspondían a solicitudes de reembolso relacionadas con el sector aéreo y 787 denuncias equivalentes al 35,69% a cambio de itinerario.

<sup>5</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTE, *Informes PQRS*, <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/4523/informes-pqrs/>, último acceso 08-06-2022.

que los usuarios puedan acceder a su información, descargarlo e imprimirlo en cualquier momento; así como por presentar el texto del contrato de transporte aéreo en idioma distinto del castellano; investigaciones sujetas a sanciones que oscilan entre los 443 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes hasta los 2.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.<sup>9</sup>

Medidas que parecieran no ser suficientes, puesto que si bien las cláusulas abusivas incluidas dentro de contratos de transporte aéreo son susceptibles de control posterior, tanto judicial, jurisdiccional y administrativo, la desprotección de los usuarios considerados parte débil de la relación negocial se advierte de manera real y arbitraria cuando el usuario está en el puerto aéreo, aeropuerto, frente al *counter*, en las salas de abordaje y por teléfono con la agencia o transportador, mismo que se adjudica la facultad temporal y espacial de no dar respuesta suficiente, oportuna y congruente a su contraparte, que no otorga solución ni aun frente a la inmediatez y necesidad del comprador, momento en el que el cliente es consciente de la posición dominante de la agencia o aerolínea, de que no conoce la política de la empresa con quien adquirió productos y oferta en masa, los términos y condiciones del contrato al que se adhiere en el momento de la aceptación de la oferta y menos aún de las cláusulas contenidas en el contrato y que representan lesiones directas a su patrimonio.

Frente a las condiciones de los tiquetes y las reservas para garantizar los derechos de los usuarios, específicamente lo que tiene que ver con el cambio del titular del tiquete, el derecho de retracto y el cambio en las condiciones de vuelo es preciso considerar que:

- **Cambio del titular del tiquete:** En la actualidad el cambio del titular del billete de avión es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tiquete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de tiquete sin penalidad o pago de diferencia en el tiquete.

Desde junio del año 2016, para proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, el Ministerio de Transporte, a través de la Aeronáutica Civil, estableció que por corregir en un tiquete el nombre o apellido del viajero las aerolíneas no podrían cobrar más de 30.000 pesos; imponiendo a las aerolíneas la obligación de entregar información precisa al pasajero sobre las condiciones de reserva y compra del tiquete.

<sup>9</sup> SUPERTRANSPORTE, *pliego de cargos por inclusión de cláusulas en contratos de transporte aéreo que perjudican a los usuarios*, <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/supertransporte-formula-cargos-a-26-aerolineas-por-presuntamente-incluir-clausulas-en-contratos-que-perjudican-a-los-usuarios/>, último acceso 08-06-2022.

<ul style="list-style-type: none"> <li> <b>Derecho de retracto:</b> En Colombia para las ventas en línea o no tradicionales, en cambio, la cancelación de la compra solamente se puede realizar dentro de las 48 horas siguientes al pago del ticket. Ahora bien, si se comunica un retracto por un ticket no consumido ni usado por parte del pasajero titular, la aerolínea o la agencia de viajes que realizó la venta del ticket, debe reembolsar el monto total del dinero al pasajero en un plazo máximo de 30 días.         </li> </ul> <p>En cumplimiento del Estatuto de protección al consumidor, el derecho de retracto debe ejercerse en un término máximo de 5 días hábiles, que se contabilizan a partir del momento de la compra. Por supuesto, el vuelo no debe haberse iniciado dentro de ese periodo de tiempo. Para solicitar el reembolso por retracto o por desistimiento, el usuario debe elevar solicitud escrita digital o personal a la aerolínea directamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li> <b>Cambio en las condiciones del vuelo:</b> En la actualidad el cambio de las condiciones del vuelo es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el ticket. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de ticket sin penalidad o pago de diferencia en el ticket. No obstante, es preciso señalar que, en Colombia, las aerolíneas permiten el cambio de vuelo por problema justificado o urgencia médica.         </li> </ul> <p>Por otra parte, el costo de los tickets aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven cómo el precio de un ticket fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tickets aéreos y qué factores influyen.</p> <p>Para lo anterior, lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.</p> <p>Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma</p>	<p>tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor al esto al ofrecer características específicas del ticket para capturar su disposición a pagar un precio mayor.</p> <p>Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de ventar virtual y físico, para de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos “<i>Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente</i>”.</p> <p>Es un hecho que los tickets aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como <i>fijación dinámica de precios</i> en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuesto a pagar por un vuelo.</p> <p>Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tickets aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.</p> <p>Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tickets por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.</p> <p>En cuanto a las imposiciones públicas en los tickets aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del ticket. En estos momentos el valor para tickets nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.</p> <p>Para generar un cobro justo se podría proponer establecer un precio mínimo y máximo a los tickets aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas</p>
<p>y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere en cierta cantidad el precio base del ticket y así se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y se previene un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde son las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.</p> <p>En el mismo sentido se debe propender por promover la divulgación de la información sobre los precios por todos los canales existentes, para que esta forma los usuarios tengan conocimiento del costo verdadero de los pasajes aéreos y los valores reales pagados por otros usuarios.</p> <p>Las aerolíneas se aprovechan de la <i>fijación dinámica de precios</i> esto mediante algoritmos e inteligencia artificial para obtener la mayor rentabilidad, generando así en muchos casos un abuso de precios a los usuarios. Como mecanismo de solución se podría proponer una estandarización de precios estableciendo un mínimo que garantice una retribución y evite competencias desleales entre aerolíneas y un máximo que prevenga abusos a los usuarios en los momentos de mayor demanda de tickets.</p> <p><b>Fijación tarifaria de los tickets aéreos</b></p> <p>El costo de los tickets aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven como el precio de un ticket fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tickets aéreos y que factores influyen.</p> <p>Para lo anterior lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.</p> <p>Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de</p>	<p>obtener la mayor cantidad posible del consumidor, esto al ofrecer características específicas del ticket para capturar su disposición a pagar un precio mayor.</p> <p>Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de ventar virtual y físico, de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos “<i>Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente</i>”.</p> <p>Es un hecho que los tickets aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como <i>fijación dinámica de precios</i> en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuesto a pagar por un vuelo.</p> <p>Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tickets aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.</p> <p>Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tickets por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.</p> <p>En cuanto a las imposiciones públicas en los tickets aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del ticket. En estos momentos el valor para tickets nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.</p> <p>Para generar un cobro justo se propone establecer un precio mínimo y máximo a los tickets aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere por X cantidad</p>

el precio base del ticket y esta forma se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y así prevenir un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

#### Caso de la aerolínea Vivair

El reciente episodio con Viva Air, que representa aproximadamente el 20% del mercado de transporte aéreo en Colombia, ha evidenciado la imperante necesidad de revisar y fortalecer el marco regulatorio de las aerolíneas en el país. La suspensión abrupta de sus operaciones el 27 de febrero dejó a más de un millón de usuarios en una situación de incertidumbre, muchos de los cuales ya habían adquirido tickets. Este incidente se suma a la propuesta de integración entre Viva Air y Avianca, que por sí sola representa el 40% del mercado. De haberse concretado dicha integración, una sola entidad hubiese controlado el 60% del mercado doméstico colombiano, superando ampliamente los índices estándar de dominancia de mercado y planteando serias preocupaciones sobre la libre competencia.

Adicionalmente, en los últimos 4 años, la superintendencia de transporte ha recibido un total de 58.887 quejas relacionadas con el transporte aéreo, lo que representa el 73% del total de quejas recibidas por la entidad en ese periodo. Estas quejas abarcan desde cancelaciones sin previo aviso, pérdida o daño de equipaje, hasta sobrecargos no informados, evidenciando una clara tendencia de insatisfacción y vulnerabilidad de los usuarios.

Complementariamente, la Superintendencia de Sociedades de Colombia anunció el embargo y secuestro de todos los bienes y derechos de la aerolínea de bajo costo Viva Air, poniendo fin a 14 años de operaciones de la compañía. Esta decisión marca el cierre de un extenso periodo de dificultades financieras, durante el cual la aerolínea intentó, sin éxito, fusionarse con Avianca y acogerse a un proceso de reorganización empresarial. A pesar de todos los esfuerzos, Viva Air decidió iniciar el proceso de liquidación el 20 de junio, tras concluir que no contaba con la capacidad financiera para continuar operando. Esta situación dejó a más de 16.000 pasajeros afectados en tierra. La Superintendencia de Sociedades enfatizó que la decisión busca proteger los activos de la sociedad y los derechos de los acreedores más vulnerables, como los trabajadores.

Entre los desafíos que enfrentó Viva Air se incluyen los embargos y presiones de los acreedores, la cancelación de contratos de arrendamiento de aeronaves y la exigencia de devolución de las mismas. Tras la salida de Viva Air, se espera una competencia entre las aerolíneas activas para ocupar las rutas que deja vacantes y un posible aumento en el precio de los pasajes. Además, según un artículo de Yahoo Finance, la Aeronáutica Civil de

Colombia (Aerocivil) informó que en el primer semestre de 2023, el transporte doméstico de pasajeros tuvo una caída del 11,6%, movilizandoo 1.862 personas menos en comparación con el año anterior. Paula Cortés, presidenta ejecutiva de la Asociación Colombiana de Agencias de Viaje y Turismo (Anato), señaló que, a pesar de los esfuerzos del sector público y privado, el sector aéreo aún no se ha recuperado completamente.

En conclusión, la situación de Viva Air en Colombia ha dejado en evidencia la fragilidad y vulnerabilidad del sector aéreo en el país. La confluencia de factores, desde la dominancia de mercado hasta las quejas constantes de los usuarios, resalta la necesidad imperante de una regulación más robusta y una supervisión más estricta de las aerolíneas. La desaparición de Viva Air no solo afecta a los pasajeros y empleados directamente involucrados, sino que tiene un impacto más amplio en la economía y la confianza del consumidor en el sector aéreo colombiano. Es esencial que las autoridades y las partes interesadas tomen medidas proactivas para garantizar que los derechos de los pasajeros y empleados estén protegidos y que se mantenga la competencia saludable en el mercado, evitando así futuras crisis en la industria.

#### VI. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

*"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del*

*Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).*

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

*"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*

*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.*

*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." (Resaltado fuera de texto).*

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política*

*económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no*

*Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).*

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

#### VII. Posibles conflictos de interés.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto radicado	Texto propuesto para primer debate	Comentarios
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se regirán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se regirán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.	Sin modificación
<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que competea, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial,	<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que competea, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial,	Sin modificación

buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.	buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.	
<b>Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio.</b> Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:	<b>Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio.</b> Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:	Sin modificación
(i) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.	(ix) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.	
(ii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de	(x) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de	

los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.	los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.	
(iii) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.	(xi) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.	
(iv) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de	(xii) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de	

<p>vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.</p> <p>(v) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.</p>	<p>vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.</p> <p>(xiii) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.</p>		<p>(vi) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.</p> <p>(vii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.</p> <p>La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba si quiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante</p>	<p>(xiv) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.</p> <p>(xv) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.</p> <p>La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba si quiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante</p>	
<p>dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como</p>	<p>dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como</p>		<p>excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.</p> <p>No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.</p> <p>(viii) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.</p>	<p>excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.</p> <p>No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.</p> <p>(xvi) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.</p>	
			<p><b>Artículo 4. Derecho de retracto.</b> Para los efectos de</p>	<p><b>Artículo 4. Derecho de retracto.</b> Para los efectos de</p>	<p><b>Sin modificación</b></p>

<p>esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.</p> <p>Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la</p>	<p>esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.</p> <p>Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la</p>	
<p>asumir el sobrecosto a que haya lugar.</p> <p>(ii) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobrecosto a que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.</p> <p><b>Artículo 7. Desistimiento.</b> Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.</p> <p>El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del</p>	<p>asumir el sobrecosto a que haya lugar.</p> <p>(iv) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobrecosto a que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.</p> <p><b>Artículo 7. Desistimiento.</b> Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.</p> <p>El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 5. Modificación de tiquetes.</b> El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobrecosto alguno.</p> <p><b>Artículo 6. Cambios de horario.</b> El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:</p> <p>(i) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá</p>	<p>notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 5. Modificación de tiquetes.</b> El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobrecosto alguno.</p> <p><b>Artículo 6. Cambios de horario.</b> El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:</p> <p>(iii) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá</p>	<p>Sin modificación</p> <p>Sin modificación</p>
<p>servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 8. Reembolso.</b> En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciera de la voluntad de desistir.</p> <p><b>Artículo 9. Deber de compensación.</b> Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos</p>	<p>servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 8. Reembolso.</b> En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciera de la voluntad de desistir.</p> <p><b>Artículo 9. Deber de compensación.</b> Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos</p>	<p>Sin modificación</p> <p>Sin modificación</p>

<p>por causas imputables a los prestadores del servicio, así:</p> <p>(i) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.</p> <p>(ii) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.</p> <p>(iii) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor</p>	<p>por causas imputables a los prestadores del servicio, así:</p> <p>(iv) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.</p> <p>(v) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.</p> <p>(vi) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor</p>	
<p>inmediatamente siguiente. La aerolínea estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el ticket.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En los casos en que los vuelos se anticipen a la hora prevista de partida y al usuario le sea imposible viajar bajo las nuevas condiciones, la aerolínea deberá suministrar las soluciones pertinentes para que el pasajero alcance su destino dentro de un tiempo prudente y deberá resarcir los perjuicios que se le ocasionen y que sean debidamente probados.</p> <p><b>Artículo 10. Sobreventa.</b> Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.</p>	<p>inmediatamente siguiente. La aerolínea estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el ticket.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> En los casos en que los vuelos se anticipen a la hora prevista de partida y al usuario le sea imposible viajar bajo las nuevas condiciones, la aerolínea deberá suministrar las soluciones pertinentes para que el pasajero alcance su destino dentro de un tiempo prudente y deberá resarcir los perjuicios que se le ocasionen y que sean debidamente probados.</p> <p><b>Artículo 10. Sobreventa.</b> Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tickets o millas, a elección del usuario.</p> <p>Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un ticket reprogramable que podrá redimir dentro del año</p>	<p>del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tickets o millas, a elección del usuario.</p> <p>Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un ticket reprogramable que podrá redimir dentro del año</p>	<p>del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tickets o millas, a elección del usuario.</p> <p>Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un ticket reprogramable que podrá redimir dentro del año</p>
<p>En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del ticket al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.</p>	<p>En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del ticket al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.</p>	
<p><b>Artículo (Nuevo) 11. Prohibición de cancelación.</b> El usuario que adquirió en una sola compra tickets de ida y vuelta, y haya hecho uso del primer trayecto, podrá hacerlo del segundo trayecto si tuviere la posibilidad, sin que la aerolínea pueda darlo por cancelado. Así, no podrá entenderse por parte de las prestadoras del servicio aéreo que, al no tomar el ticket de ida, se asume la cancelación del ticket de regreso bajo ninguna circunstancia.</p>	<p><b>Artículo (Nuevo) 11. Prohibición de cancelación.</b> El usuario que adquirió en una sola compra tickets de ida y vuelta, y haya hecho uso del primer trayecto, podrá hacerlo del segundo trayecto si tuviere la posibilidad, sin que la aerolínea pueda darlo por cancelado. Así, no podrá entenderse por parte de las prestadoras del servicio aéreo que, al no tomar el ticket de ida, se asume la cancelación del ticket de regreso bajo ninguna circunstancia.</p>	<p>Se ha incluido un nuevo artículo para evitar que las aerolíneas cancelen automáticamente los vuelos de regreso cuando los pasajeros no utilizan el ticket de ida en boletos comprados de ida y vuelta</p>

<p><b>Artículo 11. Autoridad competente.</b> A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>La superintendencia de Industria y Comercio deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.</p>	<p><b>Artículo <del>11</del> 12. Autoridad competente.</b> A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>La superintendencia de Industria y Comercio deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.</p>	<p>Cambio de numeración</p>	<p>resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.</p>	<p>resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.</p>	
<p><b>Artículo 12. Sanciones.</b> Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad.</p>	<p><b>Artículo <del>12</del> 13. Sanciones.</b> Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad.</p>	<p>Cambio de numeración</p>	<p><b>Parágrafo primero.</b> La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los criterios que para ello establezca el gobierno nacional.</p>	<p><b>Parágrafo primero.</b> La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los criterios que para ello establezca el gobierno nacional.</p>	
<p><b>Artículo 13. Tarifas.</b> El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una</p>	<p><b>Artículo <del>13</del> 14. Tarifas.</b> El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una</p>	<p>Cambio de numeración</p>			
<p><b>Parágrafo tercero.</b> En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.</p>	<p><b>Parágrafo tercero.</b> En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.</p>				
<p><b>Parágrafo cuarto.</b> La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los tiquetes.</p>	<p><b>Parágrafo cuarto.</b> La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los tiquetes.</p>				
<p><b>Artículo 14. Reglamentación.</b> El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.</p>	<p><b>Artículo <del>14</del> 15. Reglamentación.</b> El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.</p>	<p>Cambio de numeración</p>			
<p><b>Artículo 15. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo <del>15</del> 16. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Cambio de numeración</p>			

**PROPOSICIÓN**

Por los argumentos esbozados anteriormente, presentó ponencia positiva y solicitó a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional de Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 093 de 2023-Senado "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Pacto Histórico

<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 093 DE 2023 SENADO</b></p> <p><i>“Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se regirán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.</p> <p><b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que compete, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial, buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.</p> <p><b>Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio.</b> Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(xvii) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.</li> <li>(xviii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.</li> <li>(xix) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(xx) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.</li> <li>(xxi) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.</li> <li>(xxii) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.</li> <li>(xxiii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.</li> </ul> <p>La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba si quiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.</p> <p>No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(xxiv) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.</li> </ul>
<p><b>Artículo 4. Derecho de retracto.</b> Para los efectos de esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.</p> <p>Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 5. Modificación de tiquetes.</b> El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobreprecio alguno.</p> <p><b>Artículo 6. Cambios de horario.</b> El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(v) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá asumir el sobreprecio a que haya lugar.</li> <li>(vi) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobreprecio a que haya lugar.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.</p> <p><b>Artículo 7. Desistimiento.</b> Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.</p>	<p>El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 8. Reembolso.</b> En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciera de la voluntad de desistir.</p> <p><b>Artículo 9. Deber de compensación.</b> Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos por causas imputables a los prestadores del servicio, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(vii) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.</li> <li>(viii) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.</li> <li>(ix) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tiquetes o millas, a elección del usuario.</li> </ul> <p>Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un tiquete reprogramable que podrá redimir dentro del año inmediatamente siguiente. La aerolínea</p>

estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el tickete.

**Parágrafo segundo.** En los casos en que los vuelos se anticipen a la hora prevista de partida y al usuario le sea imposible viajar bajo las nuevas condiciones, la aerolínea deberá suministrar las soluciones pertinentes para que el pasajero alcance su destino dentro de un tiempo prudente y deberá resarcir los perjuicios que se le ocasionen y que sean debidamente probados.

**Artículo 10. Sobreventa.** Los prestadores de servicios aéreos regulares domésticos de pasajeros tienen prohibido sobrevender los vuelos que ofertan so pena de una multa impuesta por la autoridad competente, en los términos establecidos en esta ley.

En caso de sobrevender los vuelos, deberá proporcionar una solución óptima al usuario para que pueda llegar a su destino dentro de los tiempos previstos inicialmente. Adicionalmente, deberá reembolsar el valor del cien por ciento (100%) del tickete al usuario y resarcir los perjuicios ocasionados, debidamente probados por el usuario.

**Artículo 11. Prohibición de cancelación.** El usuario que adquirió en una sola compra ticketes de ida y vuelta, y no haya hecho uso del primer trayecto, podrá hacerlo del segundo trayecto si tuviere la posibilidad, sin que la aerolínea pueda darlo por cancelado. Así, no podrá entenderse por parte de las prestadoras del servicio aéreo que, al no tomar el tickete de ida, se asume la cancelación del tickete de regreso bajo ninguna circunstancia.

**Artículo 12. Autoridad competente.** A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.

La superintendencia de Industria y Comercio deberá habilitar los medios virtuales por los cuales los usuarios puedan interponer sus reclamaciones.

**Artículo 13. Sanciones.** Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad.

**Artículo 14. Tarifas.** El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte

aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.

**Parágrafo primero.** La Aeronáutica Civil será la encargada de establecer las sanciones a las aerolíneas que prestan el servicio aéreo de pasajeros e incumplan con el régimen tarifario establecida por la misma.

**Parágrafo segundo.** Queda prohibido a las aerolíneas alterar o modificar las tarifas de los vuelos injustificadamente y por fuera de los criterios que para ello establezca el gobierno nacional.

**Parágrafo tercero.** En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.

**Parágrafo cuarto.** La Aeronáutica Civil podrá modificar la resolución que establece el régimen tarifario siempre y cuando haya una alteración externa a los prestadores del servicio que altere sustancialmente el precio de los ticketes.

**Artículo 15. Reglamentación.** El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.

**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Pacto Histórico

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2023

Señor  
**DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ**  
Secretario  
Comisión V  
Senado de la República  
Ciudad

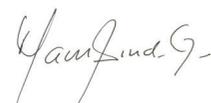
**Asunto:** Informe de ponencia para Primer debate **“PROYECTO DE LEY NO. 132 DE 2023 SENADO**

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en el Senado de la República del *Proyecto de Ley No.132 de 2023 Senado “Por medio de la cual se modifica la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,



**EDGAR DÍAZ CONTRERAS**  
Senador de la República  
Coordinador



**MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA**  
Senador de la República  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2023 SENADO

*“Por medio de la cual se modifica la ley 1333 de 2009 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.*

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El ordenamiento jurídico colombiano ofrece un marco normativo en relación con el objeto y alcance de la responsabilidad en su sentido más amplio, el cual, parte desde lo dispuesto en la Constitución Política (1991), que en su artículo 6, establece que los particulares son responsables por infringir las normas constitucionales y legales, mientras que los servidores públicos tienen el deber superior de cuidado, al indicar que ellos, también responderán por la omisión o extralimitación de sus funciones. Más adelante, el inciso tercero del artículo 88 introduce la denominada responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos y de corolario, en el artículo 90 se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico colombiano, es posible distinguir la existencia de regímenes de responsabilidad de naturaleza pública y de naturaleza privada, aunque sus elementos propios se remontan a las disposiciones contenidas en el Código Civil (1873) que en su artículo 2343 establece que es obligado a la indemnización el que hizo el daño y sus herederos. Ahora bien, de esta disposición legal en particular, se pueden distinguir como elementos de la responsabilidad, a saber: i) el sujeto y ii) el daño, los cuales, podrían representar la mayor conflictividad a la hora de ser aplicados en el contexto del régimen sancionatorio ambiental dispuesto en la Ley 1333 de 2009, en razón a las características propias del bien jurídico protegido, es decir, el ambiente y sus componentes.

Así las cosas, la visión civilista a la que expresamente ha remitido el legislador colombiano en el régimen de responsabilidad administrativa ambiental<sup>1</sup> presenta algunas dificultades a la hora interpretar las características particulares del daño ecológico o ambiental y su independencia respecto de los daños civiles, así como en la distinción de las meras infracciones a las normas ambientales. En consecuencia, abordar situaciones de esta naturaleza desde los elementos de la responsabilidad civil extracontractual, puede generar limitaciones al momento de establecer las sanciones derivadas de la conducta dañosa y,

<sup>1</sup> El artículo 5 de la ley 1333 de 2009 dice que “se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil”.

además, atentar contra sus mismos fines. Así las cosas, el presente proyecto de ley pretende analizar los elementos para configurar la responsabilidad administrativa ambiental contenida en la ley 1333 de 2009 a la luz de la institución jurídica de la responsabilidad en el derecho civil, en consideración a la remisión dispuesta en el artículo 5 de la precitada ley para determinar si el daño, el hecho generador y el vínculo causal (como elementos de la responsabilidad civil extracontractual) resultan acordes a la naturaleza jurídica especial y autónoma del derecho ambiental.

**II. TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Senado de la República

**Tipo de Ley:** Ordinaria

**Fecha de Presentación:** 06 Septiembre 2023

**Repartido Comisión:** Quinta

**Autores de la iniciativa:**

**Los Honorables Representantes a la Cámara:**

Oscar Darío Pérez Pineda, Jaime Rodríguez Contreras, Andrés Eduardo Forero Molina, Jorge Méndez Hernández, John Edgar Pérez Rojas, Alvaro Leonel Rueda Caballero, Lina María Garrido Martín, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Betsy Judith Pérez Arango, Adriana Carolina Arbelaez Giraldo, Hernando González, Oscar Rodrigo Campo Hurtado.

**Los Honorables Senadores:**

Didier Lobo Chinchilla y Marcos Daniel Pineda García

**Proyecto Publicado:** 1227 de 2023

**III. OBJETO**

El proyecto de ley tiene por objeto eliminar el vacío jurídico existente en la Ley 1333 de 2009, norma contentiva de la responsabilidad administrativa por los daños al medio ambiente en Colombia, la cual tiene como finalidad, establecer el marco normativo sancionador que regule las infracciones a las normas ambientales y, además, los daños ocasionados a los recursos naturales.

**IV. JUSTIFICACIÓN**

La Ley 1333 de 2009 es la norma por la cual, por primera vez el ordenamiento jurídico

colombiano adopta una disposición legal única, exclusiva e independiente en relación con un procedimiento sancionatorio para investigar, imponer medidas preventivas y sancionar a los infractores ambientales (Cardona González, 2010), de manera que antes de esta, las normas sancionatorias ambientales se encontraban dispersas en los distintos regímenes jurídicos de los recursos naturales.

Definido el marco legal general de la responsabilidad ambiental en Colombia en el numeral anterior, se establece que la Ley 1333 de 2009, declaró que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria, es decir que tiene la facultad para investigar y sancionar las conductas infractoras de la normatividad ambiental, así como determinar el daño al medio ambiente, dicha facultad la ejerce a través de las autoridades ambientales, es decir, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las Unidades ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos creados por la Ley 768 de 2002 y la Unidad administrativa especial de Parques nacionales naturales. Posterior a la Ley 1333 de 2009, el Decreto 3573 de 2011 creó y definió las competencias sancionatorias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.



**Gráfica 3. Fuente: Elaboración propia. Procedimiento Sancionatorio Ambiental**

Se destaca que este procedimiento, reviste un alto grado de complejidad, si se tiene en cuenta que el derecho ambiental, por excelencia a diferencia de las distintas ramas del derecho, es un estudio interdisciplinario que remite necesariamente a campos del conocimiento distintos a los jurídicos, razón por la cual los principios generales ambientales, en especial los de prevención y precaución<sup>2</sup>, cumplen un papel determinante en orden a garantizar una toma de decisiones responsable, es decir, acorde con los avances científicos y respetuosa de la diversidad cultural presente en sociedades como la

<sup>2</sup> "El principio de prevención se aplica en los casos en los que es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de la certeza científica absoluta, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la incommensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo" (Sentencia T 080, 2015).

colombiana. Sentencia T 080-2015.

**4.1 La Responsabilidad por daño ambiental en Colombia desde la dogmática civil y el derecho comparado.**

Las crisis ambientales actuales han supuesto la aparición de herramientas jurídicas que permitan garantizar la tutela o defensa efectiva de los recursos naturales, y la ordenación, planificación y regulación de todas las actividades que representen un riesgo para este interés jurídico, tal es el caso de la institución jurídica de la "responsabilidad", la cual, se encuentra marcada por una correspondencia entre beneficios y perjuicios, de tal manera que se comprende que si el ser humano en su actividad productiva, obtiene beneficios económicos como consecuencia del dominio que ejerce sobre los componentes de la naturaleza, tendrá que asegurar, como mínimo, la reparación y compensación de los perjuicios que genere (Briceno, 2017).

En ese sentido, el marco legal colombiano sobre la institución jurídica de la responsabilidad, utiliza las herramientas que el derecho civil ha consolidado. Por ende, es necesario analizar el concepto de la responsabilidad desde su base dogmática en el derecho civil, y posteriormente encuadrar este concepto desde el derecho ambiental colombiano y en algunos ordenamientos jurídicos latinoamericanos.

Autores como Hans Kelsen (1982) definen la responsabilidad como la reacción de un ordenamiento jurídico ante la infracción de una norma por parte de un individuo. Lo anterior, se encuentra vinculado a una situación en la que la conducta de un sujeto es contraria a una obligación jurídica, y en consecuencia, debe ser sancionado. En este orden de ideas, la responsabilidad se encuentra relacionada con la sanción, motivo por el cual, un sujeto es responsable si su actuar es sancionable.

Mientras que, Arturo Valencia Zea (2010) establece que un individuo es responsable civilmente cuando, debido a haber sido la causa del daño que otro sufre, está obligado a repararlo. Algunos autores prefieren llamarla, como en el derecho anglosajón, el derecho de daños, por contener como premisa principal la reparación de un derecho individual y subjetivo, cuando este haya sido vulnerado.

Por otro lado, De Cupis (1970), indica que la responsabilidad corresponde a una obligación entre responsable y perjudicado, y en este sentido, la imposición de la reparación del daño se concreta en el derecho que tiene el perjudicado de ser resarcido, y la obligación de aquel que ha cometido el hecho de resarcir. Esta obligación y derecho, a su vez, constituyen los elementos pasivo y activo de la relación basada en el daño y su obligación resarcitoria.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico colombiano al remitir la responsabilidad ambiental a la categoría civil no definió su alcance, por lo tanto, este concepto debió ser desarrollado por la jurisprudencia, es así como la Corte Constitucional determinó que (Sentencia T 080-2015):

*"En el ordenamiento jurídico colombiano, según disciplina con nítida precisión y claridad el citado precepto legal, los particulares son civilmente responsables por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada a consecuencia de acciones que generen*

*contaminación o detrimento del medio ambiente, y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. Basta por tanto una cualquiera de estas conductas, el daño y la relación de causalidad para el surgimiento de la responsabilidad civil".*

Distinto es el caso de Argentina en donde su desarrollo ha sido de carácter legal, por medio de la Ley Federal del Ambiente, la cual define el concepto de la responsabilidad ambiental desde los principios generales para la protección de los recursos naturales, indicando que el generador de efectos degradantes de los ecosistemas, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. Dice además que "el que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción" (Ley Federal del Ambiente, 2002).

Asimismo, el ordenamiento jurídico chileno establece la responsabilidad ambiental por vía legal mediante la Ley 19300 (1994) la cual dispone todo un título normativo en torno a la responsabilidad ambiental, indicando que todo el que "culposa o dolosamente cause daño ambiental responderá del mismo en conformidad" a las disposiciones de esta ley, indica también que, sin perjuicio de lo anterior, en lo no previsto por esta ley o por leyes especiales, se aplicarán las disposiciones del Título XXXV del Libro IV del Código Civil.

Por consiguiente, se puede colegir que, en estos países de América Latina, ya sea por la indeterminación del ambiente, o por la complejidad de los daños ecológicos y ambientales, no se ha podido concretar la posibilidad de abordar la responsabilidad ambiental desde un régimen especializado en tanto los mismos, siguen condicionados por las reglas tradicionales del derecho civil de la responsabilidad.

En Colombia, de conformidad con las órdenes que el derecho civil ha establecido en materia de responsabilidad, es posible afirmar que se configura la responsabilidad administrativa ambiental de la que trata la Ley 1333 de 2009 cuando se presenten los siguientes elementos: (i) se encuentre demostrado la existencia de un daño ambiental (ii) cuando el daño sea atribuible a la acción u omisión de una o varias personas (iii) que el hecho ejecutado sea antijurídico, es decir realizado de manera dolosa o culposa, y finalmente (iv) que exista una relación de causalidad entre ambos (Amaya Navas & García Pachón, 2010).

Una vez configurados los elementos ya descritos, es posible atribuir un juicio de responsabilidad ambiental al infractor y en consecuencia imponer la sanción administrativa, de acuerdo con los estándares de la Ley 1333 de 2009, sin perjuicio de la responsabilidad que frente a terceros pueda generarse en materia civil entre las que se encuentran, las siguientes:



**Gráfica 4. Fuente: Elaboración propia. Sanciones en materia Ambiental**

Al analizar individualmente cada una de las sanciones establecidas en la Ley 1333, se logra evidenciar que el objeto del régimen sancionatorio ambiental no solo es de carácter preventivo, sino que también pretende lograr (i) la corrección, es decir, la recuperación, restauración o reparación de las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad (Decreto 2041 de 2004) y (ii) la penalización de las conductas infractoras generadas por la violación de una norma o acto administrativo de carácter ambiental, así como los daños al medio ambiente.

En palabras de Gregorio Mesa Cuadros (2019), el asunto de la responsabilidad no es otra cosa que el complemento moral de la naturaleza ontológica de nuestro ser temporal, por lo que el conocimiento de los efectos de las acciones humanas reclama una política que corrija el rumbo catastrófico que está tomando la cuestión ambiental en los últimos tiempos, situación que implica que, al poder, le siga la responsabilidad. La necesidad de configurar herramientas para la protección del medio ambiente ha sido reconocida en reiteradas ocasiones por la Corte Constitucional al ampliar la interpretación del carácter jurídico de las normas ambientales, reconociendo al medio ambiente desde una triple dimensión:

*“De un lado, es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la Constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares.” Sentencia 411 de 1992.*

En resumen, es dable reconocer que el constituyente colombiano, le otorgó un peso importante a la defensa del ambiente como entorno en el que el ser humano se desarrolla y dispuso de múltiples normas para su protección y conservación, sin embargo, desconoció la complejidad del ambiente y los asuntos que lo componen, desde los ecosistemas naturales, hasta los culturales en los que confluyen distintos elementos que generan grandes desafíos a la hora de aplicar las disposiciones normativas en torno a la responsabilidad ambiental.

**4.2 Problemas actuales del régimen de responsabilidad por daño ambiental**

La visión civilista que las legislaciones de Colombia, Argentina y Chile le han otorgado al régimen de responsabilidad por los daños causados al medio ambiente, da cuenta de una serie de problemas para la prevención y reparación de los perjuicios ecológicos, así como para la determinación de la sanción aplicable, de acuerdo con la gravedad de la conducta dañosa. Lo anterior, es evidenciable a partir del análisis en particular de los elementos clásicos de la responsabilidad civil (hecho generador, daño y nexa causal) a la luz de las particularidades que le son inherentes al ambiente.

El primer elemento de la responsabilidad ambiental es el hecho generador el cual no ofrece mayor reparo. Se trata simplemente de acreditar que una acción o una omisión generada por una persona natural o jurídica, de carácter público o privado produjo un determinado suceso que altera las condiciones del medio ambiente, así como señalar, en la medida de lo posible, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de este.

El segundo elemento para configurar la responsabilidad ambiental es el daño, el cual, en términos generales, se considera el componente fundamental para determinar el deber de reparar. La noción de daño hace referencia al perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable, que además de ser un fenómeno físico, puede integrar un fenómeno jurídico, en tanto sea susceptible de ser jurídicamente calificado. El efecto jurídico causado por el daño consiste en una reacción que el derecho facilita para lograr su represión (De cupis, 1970), una vez esta disminución, aminoración o supresión se produce sobre un objeto patrimonial o extrapatrimonial de un individuo que se considera como víctima, aparece la órbita jurídica de la responsabilidad civil.

Ahora bien, cuando el deterioro o la modificación se produce sobre el medio natural o uno de sus componentes, como consecuencia de cualquier tipo de actividad, por ejemplo, la destrucción de especies, la degradación de los recursos naturales, la alteración de los suelos o el deterioro y modificación de los sistemas ambientales en los que se integran se configura el daño ambiental o ecológico. Un concepto más amplio ofrecido por la doctrina es que el daño ambiental es, considerado como toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que además genere la modificación o alteración de los bienes y recursos disponibles o efectos nocivos en la integridad y salud de las personas (Briceno, 2017).

Así las cosas, en materia de daño, como elemento para configurar la responsabilidad administrativa ambiental según lo dispuesto por el régimen sancionatorio, debe determinarse que quién lo sufre no es un individuo en particular, si no el medio ambiente en su conjunto o cualquiera de sus componentes en específico y en consecuencia no se trata de un problema relacionado con el restablecimiento del patrimonio de un individuo o de la compensación en dinero de una pérdida o lesión a un interés individual si no del restablecimiento de las condiciones naturales de un ecosistema determinado.

En este orden de ideas, una primera cuestión problemática que debe considerarse, es que un régimen de responsabilidad por daño ambiental, debe tener como objeto principal, la de la

reparación in natura del daño al entorno, que en palabras del profesor Jorge Femenías (2017) se trata de reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes, a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas, amén de llevar cabo una función fuertemente preventiva, de modo que es posible determinar que esta premisa resulta evidentemente opuesta a la finalidad indemnizatoria consagrada en la responsabilidad civil ya decantada en líneas anteriores.

Una particularidad del sistema de responsabilidad ambiental colombiano está definida en el artículo 5 de la Ley 1333, que además de la comisión de un daño al medio ambiente, configura a las infracciones ambientales entendidas como la violación de las normas que componen el ordenamiento jurídico ambiental y en los actos administrativos emanados de autoridad ambiental competente, como una forma de gestar la responsabilidad administrativa ambiental.

Las infracciones ambientales pueden tipificarse de dos maneras, por acción cuando existe una labor o gestión desarrollada que le es atribuible a un presunto infractor y que contraría las disposiciones legales y por omisión cuando existe negligencia, inadvertencia u olvido por parte de quien tenga el deber de atender una prohibición o de cumplir la obligación dispuesta en una norma jurídica (Amaya Navas & García Pachón, 2010).

También dispone el artículo 5 de la precitada Ley 1333, que cuando se encuentren configurados los elementos de la responsabilidad civil extracontractual, es decir, el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el nexa de causalidad darán lugar a una sanción administrativa en los términos establecidos en ese régimen sancionatorio, situación que puede resultar problemática una vez ha quedado claro que el concepto de daño en materia ambiental corresponde a una valoración científica sobre la aminoración o menoscabo del medio ambiente entendido como un conjunto o desde sus partes intrínsecamente ligadas.

De acuerdo con lo anterior, se podría determinar entonces, que en los casos en los que científicamente se logre demostrar que la conducta infractora de la normativa ambiental no generó afectación alguna a los recursos naturales o al ambiente y que en consecuencia no se configuró el daño como elemento dominante en la responsabilidad civil, la autoridad administrativa quedaría imposibilitada para imponer las sanciones a las que se refiere el artículo 40 de la Ley 1333 y en consecuencia solo podría determinar el juicio de responsabilidad sin que le sea posible imponer la sanción correspondiente. Resultaría problemática la anterior afirmación, si no se tuviera en cuenta una característica inherente al daño en materia ambiental que es la incertidumbre, circunstancia que se proyecta, así como una sombra que oscurece prácticamente todos los presupuestos de la responsabilidad civil (Femenías, 2017).

Por último, el tercer elemento del régimen de la responsabilidad ambiental, lo constituye la relación de causalidad, nexa o vínculo causal, entendido como el ligamen que se produce entre dos diversos fenómenos (el hecho generador y el daño) por virtud del que uno asume la figura de efecto jurídico con respecto de otro (De cupis, 1970). Este es sin lugar a dudas, uno de los elementos que más conflictos genera en materia de la prueba en la responsabilidad civil y tratándose de la responsabilidad administrativa ambiental, dicha dificultad se torna aún más evidente.

El mayor desafío al que se enfrentan los operadores jurídicos competentes para conocer del

asunto de la responsabilidad ambiental en los ordenamientos precitados en la determinación del nexa causal, es que aún existe un profundo desconocimiento científico del entorno y los fenómenos naturales, razón por la cual, al momento de precisar cuáles han sido las causas concretas del daño ambiental, dicha autoridad se enfrenta a un entorno de probabilidades, a las que le es inherente el error. Lo anterior, se encuadra en lo que en materia de responsabilidad civil se denomina, causalidad compleja y se presenta cuando la acción del agente ha producido un daño inicial que, a su turno, ha generado nuevos perjuicios a tal efecto, que el demandante está obligado a establecer que los últimos perjuicios son consecuencia de los primeros y que estos les son imputables al comportamiento del agente (Tamayo Jaramillo, 2017). De esta manera, la interdependencia de los recursos bióticos y abióticos, sumado a que, por regla general, los daños ambientales se derivan de múltiples fuentes y de pluralidad de acciones colectivas da como resultado que la individualización del daño por parte de la autoridad ambiental, presente graves dificultades.

De conformidad con lo expuesto, resulta posible afirmar que, si lo que pretende el régimen de responsabilidad administrativa ambiental, es la reparación de los daños ocasionados al medio ambiente en conjunto o a cualesquiera de sus componentes, este ordenamiento estará llamado a adoptar nuevas formas distintas a las fórmulas clásicas de la responsabilidad civil, que en materia de causalidad se adapten a las condiciones propias de este bien jurídico y permitan imputar la responsabilidad y en definitiva la obligación de reparar para quienes aparezcan como los causantes del daño.

El derecho civil de la responsabilidad entonces da cuenta de una serie de falencias, que lo hacen un instrumento jurídico inadecuado para la prevención y la reparación de los daños al medio ambiente y, en consecuencia, una responsabilidad por daño ambiental debería poseer una naturaleza especial y autónoma:

*“Un verdadero derecho administrativo sancionador, es posible en la medida en que la potestad punitiva del estado, se impulse dentro de un ordenamiento propio que clarifique las normas procesales, tipifique la falta, diseñe la dosificación punitiva, reserve legalmente la transgresión y de todas formas consagre un mínimo de garantías, ya que al fin y al cabo, la que ha de imponerse por la infracción administrativa no es más que la consecuencia de un ilícito que requiere de un tratamiento similar al ilícito penal” (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 149).*

Es así como, cuando el órgano ambiental competente, en virtud de un proceso de responsabilidad ambiental, analice cada uno de los elementos de la responsabilidad civil extracontractual, es decir, el daño, el hecho generador y la relación de causalidad, a la luz de una infracción ambiental concreta, el alcance de su interpretación se verá limitada desde la dimensión ambiental dejando al descubierto los vacíos existentes en materia de su responsabilidad. En palabras de Henao (2000): *“cuando nos aproximamos desde la responsabilidad civil al derecho ambiental se siente que la primera tiene elementos para aportar, pero también que el derecho ambiental hace tambalear las estructuras propias de la responsabilidad civil”* (Pág. 132).

Estos vacíos reflejan la necesidad de una nueva comprensión de la dimensión ambiental en materia de su responsabilidad, dimensión que rompe las clásicas estructuras de los derechos

subjetivos para concebir el alcance de los derechos colectivos, que además, trasciende la temporalidad de sus titulares para admitir y conceder una legitimación no sólo a generaciones presentes y futuras sobre unos bienes que superan la concepción de individuales para comprenderse desde el patrimonio que le pertenece a toda a la humanidad, conocido como el "patrimonio común de la humanidad".

En palabras de los profesores Gustavo Adolfo Ortega Guerrero & Tito Simón Ávila Suárez (2015) resulta necesario superar esa "visión civilista" parcial, divisible y dependiente de los derechos y bienes ambientales, pues en realidad el ambiente comporta características de bien y derecho "inmaterial, unitario y autónomo", que, por sus múltiples repercusiones, no puede reducirse a la responsabilidad entre dos sujetos que se disputan un derecho de carácter individual.

Conforme a los anteriores postulados, se indica que no es posible asimilar la responsabilidad ambiental con la responsabilidad civil, dado el enfoque individual y primera, es por esta razón que los elementos aquí descritos sirven de base para el desarrollo del objeto de este proyecto de ley y permitirán concluir que las normas ambientales sobre responsabilidad, son incapaces de responder adecuadamente a las realidades del contexto.

Jorge A. Femenías (2017) identificó la insuficiencia del sistema chileno de responsabilidad por daño ambiental que, como en el caso colombiano, remite a la legislación civil y en este sentido, señaló estas debilidades en tres ejes, en primer lugar, no se puede confundir un interés jurídicamente protegible, con un derecho subjetivo, en segundo, el régimen de responsabilidad civil tiene como principal función la indemnización o la reparación de los daños causados que resulten como consecuencia de una conducta lesiva y finalmente, cuando el medio ambiente es víctima del daño, no se puede afirmar jurídicamente que se trata de un daño patrimonial.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la 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 5 de 1992, modificado por el artículo 1 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 Contenciosa 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 concorra 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 podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a actividades que generen impacto al medio ambiente o que para el desarrollo del objeto su actividad requieran autorización de las autoridades ambientales.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios relacionados con las actividades que generen impacto al medio ambiente o que para el desarrollo del objeto de su actividad requieran autorización de las autoridades ambientales.

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 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

**VI. CONCEPTO ANLA.**

De acuerdo al concepto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA,

allegado el 13 de septiembre del 2023, se acogen las diferentes consideraciones y sugerencias encaminadas a fortalecer el articulado de la presente iniciativa, las cuales se encuentran en el texto propuesto para primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO PRESENTADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1°:</b> Modifíquese el artículo primero de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 1°. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.</b> El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar</p>	<p>Sin modificaciones</p>

<p>todos los medios probatorios legales.</p>	
<p><b>Artículo 2°:</b> Modifíquese el artículo segundo de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. Facultad a prevención.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, la Armada Nacional y la Policía Nacional así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días</p>	<p><b>Artículo 2°:</b> Modifíquese el artículo segundo de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. Facultad de prevención.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia UAESPNN, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En todo caso las sanciones solamente deberán podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando</p>

<p>hábles siguientes a la imposición de la misma.</p>	<p><b>el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental</b>, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio.</p> <p><del>Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.</del></p>	<p>desvirtuarla.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.</p>	<p><b>extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren</b> darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.</p>
<p><b>Artículo 3°:</b> Modifíquese el artículo quinto de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Infracciones.</b> Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en las disposiciones ambientales vigentes o en aquellas que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.</p> <p>Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, cuando se configuren el daño especial, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.</p> <p>Cuando se cause una infracción, bien sea por la violación de las disposiciones ambientales vigentes, de los actos administrativos de carácter ambiental o por la comisión de un daño especial al medio ambiente darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo</p>	<p><b>Artículo 3°:</b> Modifíquese el artículo quinto de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. Infracciones.</b> Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en <del>las disposiciones ambientales vigentes o en aquellas que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.</del> en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, en las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente.</p> <p>Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, <del>cuando se configuren el daño especial, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos.</del></p> <p><del>Cuando se cause una infracción, bien sea por la violación de las disposiciones ambientales vigentes, de los actos administrativos de carácter ambiental o por la comisión de un daño especial al medio ambiente con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil</del></p>	<p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente, será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p>Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten el seguimiento y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar un riesgo, daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.</p> <p><b>Artículo 4°:</b> Modifíquese el artículo dieciocho de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio.</b> El procedimiento sancionatorio se adelantará</p>	<p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente, será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p>Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten el seguimiento y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar un riesgo, daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.</p> <p><b>Artículo 4°:</b> Modifíquese el artículo dieciocho de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio.</b> El procedimiento sancionatorio se adelantará</p>
<p>de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y de procedimiento Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales o por la comisión de un daño especial al medio ambiente. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.</p>	<p>de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y de procedimiento Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales o por la comisión de un daño especial al medio ambiente. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.</p>	<p>entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.</p> <p><b>Medidas de corrección:</b> Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.</p> <p><b>Medidas de mitigación:</b> Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p> <p><b>Medidas de prevención:</b> Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p>	<p><b>reglamentación expedida por el gobierno nacional.</b></p> <p><del>Es toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que además genere la modificación o alteración de los bienes y recursos disponibles o efectos nocivos en la integridad y salud de las personas.</del></p> <p><b>Hecho generador:</b> Hecho positivo o negativo, por regla general antijurídico. Conducta activa u omisiva indispensable para atribuir responsabilidad, pues es ella la que produce una mutación en el mundo exterior, cuyo efecto final es el que lesiona los intereses de la víctima.</p> <p><b>Vínculo causal:</b> Se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador y el daño causado.</p> <p><b>Medidas de compensación:</b> Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.</p> <p><b>Medidas de corrección:</b> Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.</p> <p><b>Medidas de mitigación:</b> Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p> <p><b>Medidas de prevención:</b> Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p>
<p><b>Artículo 5°:</b> Adiciónese un nuevo artículo a la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>Definiciones:</b> Para la correcta interpretación de las normas contenidas en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Daño ambiental especial:</b> Es toda agresión derivada de la actividad humana en el medio natural, que además genere la modificación o alteración de los bienes y recursos disponibles o efectos nocivos en la integridad y salud de las personas.</p> <p><b>Hecho generador:</b> Hecho positivo o negativo, por regla general antijurídico. Conducta activa u omisiva indispensable para atribuir responsabilidad, pues es ella la que produce una mutación en el mundo exterior, cuyo efecto final es el que lesiona los intereses de la víctima.</p> <p><b>Vínculo causal:</b> Se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador y el daño causado.</p> <p><b>Medidas de compensación:</b> Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al</p>	<p><b>Artículo 5°:</b> Adiciónese un nuevo artículo a la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:</p> <p><b>Definiciones:</b> Para la correcta aplicación <del>interpretación</del> de las normas contenidas en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p><b>Daño ambiental especial:</b> Es el deterioro sustancial, de origen antrópico, causado en un área que cambia irreversiblemente el ecosistema o alguno de sus componentes, bien sea en su estado, funcionamiento, capacidad de autorregulación o su producción de servicios ecosistémicos.</p> <p><b>También se considerará como daño ambiental el deterioro del ambiente en cantidades, concentraciones o niveles que superen los límites permisibles previstos en las normas vigentes o en los términos de la autorización ambiental otorgada.</b></p> <p><b>Lo sustancial del deterioro será establecido por la autoridad ambiental competente de acuerdo con los criterios de intensidad, extensión y tiempo de permanencia que defina la</b></p>	<p><b>Medidas de corrección:</b> Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.</p> <p><b>Medidas de mitigación:</b> Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p> <p><b>Medidas de prevención:</b> Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p>	<p><b>Medidas de compensación:</b> Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.</p> <p><b>Medidas de corrección:</b> Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.</p> <p><b>Medidas de mitigación:</b> Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p> <p><b>Medidas de prevención:</b> Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.</p>

<p><b>Artículo 6. Vigencia y Derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
--	---------------------------

**VIII. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA**

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Honorables Senadores de la comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No.132 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"**.

Cordial saludo,



**EDGAR DÍAZ CONTRERAS**  
Senador de la República  
Coordinador



**MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA**  
Senador de la República  
Ponente

**IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1333 DE 2009 POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°:** Modifíquese el artículo primero de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 1°. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.** El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

**PARÁGRAFO.** En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

**Artículo 2°:** Modifíquese el artículo segundo de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2°. Facultad de prevención.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Parques Nacionales Naturales de Colombia las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

**PARÁGRAFO.** En todo caso las sanciones solamente deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio.

**Artículo 3°:** Modifíquese el artículo quinto de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 5°. Infracciones.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, en las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente.

Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente.

Con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

**PARÁGRAFO 1°.** En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

**PARÁGRAFO 2°.** El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

**Parágrafo 3.** El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente, será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten el seguimiento y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar un riesgo, daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.

**Artículo 4°:** Modifíquese el artículo dieciocho de la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 18. Iniciación del procedimiento sancionatorio.** El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y de procedimiento Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales o por la comisión de un daño al medio ambiente. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

**Artículo 5°:** Adiciónese un nuevo artículo a la ley 1333 de 2009 el cual quedará así:

**Definiciones:** Para la correcta aplicación de las normas contenidas en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Daño ambiental:** Es el deterioro sustancial, de origen antrópico, causado en un área que cambia irreversiblemente el ecosistema o alguno de sus componentes, bien sea en su estado, funcionamiento, capacidad de autorregulación o su producción de servicios ecosistémicos.

También se considerará como daño ambiental el deterioro del ambiente en cantidades, concentraciones o niveles que superen los límites permisibles previstos en las normas vigentes o en los términos de la autorización ambiental otorgada.

Lo sustancial del deterioro será establecido por la autoridad ambiental competente de acuerdo con los criterios de intensidad, extensión y tiempo de permanencia que defina la reglamentación expedida por el gobierno nacional.

**Hecho generador:** Hecho positivo o negativo, por regla general antijurídico. Conducta activa u omisiva indispensable para atribuir responsabilidad, pues es ella la que produce una mutación en el mundo exterior, cuyo efecto final es el que lesiona los intereses de la víctima.

**Vínculo causal:** Se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador y el daño causado.

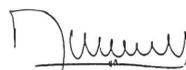
**Medidas de compensación:** Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

**Medidas de corrección:** Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

**Medidas de mitigación:** Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

**Medidas de prevención:** Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

**Artículo 6. Vigencia y Derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EDGAR DÍAZ CONTRERAS**  
Senador de la República  
Coordinador



**MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA**  
Senador de la República  
Ponente

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1460 - Martes, 17 de octubre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia positiva, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 93 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia positiva, para primer debate en el Senado de la República del proyecto de Ley número 132 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.....	12