



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1417

Bogotá, D. C., martes, 29 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

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 40 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.

PEDRO
FLOREZ
SENADORpedro.florez@senado.gov.co
Instagram: @PedroHFlorez
X: @PedroHFlorez
www.pedrohflorez.com

Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2026

Doctor

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 040 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones"*

Respetado presidente,

Conforme a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, someto a consideración de la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 040 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones"*.

Atentamente,

PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS

Senador de la República.

Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.
040 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones"

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO.

La presente iniciativa es de la autoría del honorable Senador Pedro Hernando Flórez Porras, que fue radicada en el Senado de la República en el mes de julio del 2026. Posteriormente, fue designado por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente como ponente el honorable Senador Pedro Hernando Flórez Porras el 20 de agosto del 2026.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO.

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entendido como la manifestación viva de la relación histórica, espiritual, ambiental y cultural que el pueblo raizal ha construido con su territorio insular y marítimo. Así mismo, la iniciativa busca que la Nación concorra con las entidades territoriales competentes en la protección, conservación, documentación, salvaguardia y divulgación de este patrimonio, promoviendo acciones que garanticen su preservación para las generaciones presentes y futuras.

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina constituye uno de los territorios con mayor riqueza cultural, ambiental e histórica de Colombia. En él convergen ecosistemas marinos y terrestres de excepcional importancia con una identidad cultural propia, construida durante siglos por el pueblo raizal, cuyas prácticas tradicionales, formas de organización, conocimientos ancestrales y expresiones culturales representan un patrimonio invaluable para la Nación.

El paisaje cultural del Archipiélago trasciende la noción de un espacio geográfico. Se trata de un territorio en el que la interacción permanente entre las comunidades y la naturaleza ha dado origen a manifestaciones culturales, espirituales, económicas y sociales que reflejan una forma particular de comprender y habitar el entorno insular. El mar, la biodiversidad, la

lengua creole, la memoria oral, la gastronomía, la pesca artesanal, la agricultura tradicional, la arquitectura, la música y las prácticas comunitarias conforman un conjunto inseparable que constituye el paisaje cultural objeto de protección. Esta importancia se acrecienta por la intensa interacción con población externa al Archipiélago, uno de los destinos turísticos más visitados del país. Según datos reportados por la Secretaría de Turismo, solo durante el primer semestre de 2026 el Archipiélago recibió más de 645 mil visitantes, cifra que refleja un incremento superior al 23% frente a junio de 2025, lo que evidencia la creciente presión sobre el territorio y la urgencia de fortalecer su protección cultural. Desde la perspectiva ambiental, el Archipiélago alberga la Reserva de Biosfera Seaflower, declarada por la UNESCO en el año 2000 y considerada una de las áreas marinas protegidas más extensas y biodiversas del Caribe. Su conservación depende, en gran medida, del conocimiento tradicional desarrollado por las comunidades raizales durante generaciones, en un ejercicio de manejo ambiental que hoy constituye un mecanismo ancestral de adaptación frente al cambio climático, la presión turística y el deterioro de los ecosistemas costeros. El reconocimiento del paisaje cultural como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación busca fortalecer las acciones dirigidas a preservar este legado colectivo, promoviendo la participación activa de las comunidades raizales en los procesos de identificación, documentación, investigación y salvaguardia de sus prácticas, garantizando que dichas acciones respeten su cosmovisión y sus formas propias de relacionamiento con el territorio. La propia población raizal ha promovido iniciativas para que su paisaje sea reconocido como patrimonio cultural e inmaterial de la Nación. Por tanto, resulta necesario que desde el Congreso de la República se materialice esta aspiración, que constituye una medida que fortalece la diversidad étnica y cultural reconocida por la Constitución Política, promueve la conservación de un territorio estratégico para el país y reafirma el compromiso del Estado con la salvaguardia de las manifestaciones culturales que hacen parte de la identidad nacional. Por lo anterior, se considera de especial importancia que el Congreso de la República reconozca como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como manifestación excepcional de la interacción armónica entre el pueblo raizal, el territorio insular y el mar Caribe. IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY. La presente iniciativa legislativa encuentra pleno fundamento en el marco constitucional, legal e internacional que impone al Estado colombiano el deber de proteger la diversidad	étnica y cultural de la Nación, salvaguardar el patrimonio cultural y garantizar la participación efectiva de los pueblos étnicos en las decisiones que afectan sus formas de vida, sus territorios y sus manifestaciones culturales. El artículo 7 de la Constitución Política reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana como uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. Esta disposición constituye el fundamento constitucional para el desarrollo de políticas públicas orientadas a la preservación de los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y demás comunidades étnicas que conforman la riqueza multicultural del país. De igual manera, el artículo 8 de la Carta Magna establece que es obligación del Estado y de todas las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, reconociendo que el patrimonio cultural no se limita a bienes materiales, sino que comprende las expresiones, conocimientos, prácticas, tradiciones y formas de relación con el territorio que identifican a las comunidades. Por su parte, el artículo 70 de la Constitución dispone que la cultura constituye fundamento de la nacionalidad colombiana y ordena al Estado promover y fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades, así como reconocer la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el territorio nacional. En concordancia con ello, el artículo 72 constitucional determina que el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado, el cual tiene el deber de adoptar medidas para garantizar su conservación, recuperación y difusión. Respecto de la población raizal del Archipiélago, el artículo 310 de la Constitución Política reconoce el régimen especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, permitiendo el establecimiento de normas especiales orientadas a proteger la identidad cultural, social y ambiental del Archipiélago y garantizar la preservación de los derechos del pueblo raizal. En desarrollo de estos mandatos, la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), modificada por la Ley 1185 de 2008, estableció el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural y definió el patrimonio cultural inmaterial como el conjunto de usos, representaciones, conocimientos, técnicas, expresiones y prácticas que las comunidades reconocen como parte integrante de su identidad cultural, correspondiendo al Estado implementar medidas de identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción y transmisión de dicho patrimonio. De igual manera, la Ley 70 de 1993, aunque dirigida principalmente a las comunidades negras continentales, reafirma el deber estatal de proteger la identidad cultural de las comunidades afrodescendientes, principio que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional respecto del pueblo raizal como comunidad étnica diferenciada. V. NATURALEZA DEL PROYECTO Y PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO RAIZAL En atención a la especial protección constitucional de la que es titular el pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, reconocida entre otras en las Sentencias C-530 de 1993, C-086 de 1994, C-053 de 1999, T-800 de 2014 y T-308 de 2018, el ponente considera indispensable que la presente iniciativa sea conocida y discutida con la comunidad portadora del patrimonio que se pretende reconocer. Por tal razón, en el marco del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se solicitará a la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente la realización de una audiencia pública con la participación del pueblo raizal y sus organizaciones representativas, cuyas observaciones serán valoradas e incorporadas, cuando haya lugar, mediante proposiciones en el primer debate o en el informe de ponencia para segundo debate. Este espacio de socialización es complementario e independiente del proceso que adelanta el Ministerio de Cultura en el marco de sus competencias sobre la identificación y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, conforme a la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y su reglamentación. El proyecto no sustituye ni condiciona dicho procedimiento administrativo; por el contrario, pretende facilitarlo y darle impulso, al otorgar un respaldo legislativo expreso al valor cultural del paisaje del Archipiélago, de manera que el pueblo raizal, si así lo decide de forma autónoma, pueda adelantar ante el Ministerio de Cultura la postulación de sus manifestaciones a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y la formulación del correspondiente Plan Especial de Salvaguardia, con el acompañamiento técnico y la concurrencia de recursos que la presente ley autoriza. Cabe recordar que el artículo 4 de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 1185 de 2008, incluye expresamente el paisaje cultural y las lenguas creoles dentro del patrimonio cultural de la Nación. En su condición de ley de honores, la presente iniciativa no impone al pueblo raizal obligaciones, cargas, restricciones ni condicionamientos de ninguna naturaleza; no modifica su régimen territorial, sus formas propias de organización y gobierno, ni el uso que hace de su territorio, y no limita el ejercicio de ninguno de sus derechos. Sus disposiciones se limitan a reconocer el valor del Paisaje Cultural del Archipiélago y a autorizar al Gobierno Nacional para concurrir en su protección, en el entendido de que las acciones que se adelanten en su desarrollo contarán con la participación de la comunidad raizal conforme a sus formas propias de organización.
En el ámbito internacional, Colombia es Estado Parte de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO de 2003, aprobada mediante la Ley 1037 de 2006, instrumento que obliga a los Estados a adoptar medidas para identificar, documentar, investigar, preservar y transmitir el patrimonio cultural inmaterial con la participación activa de las comunidades portadoras de dicho patrimonio. Igualmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 21 de 1991, reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales, categoría dentro de la cual la jurisprudencia constitucional ha protegido al pueblo raizal a conservar sus instituciones, tradiciones, valores culturales y formas propias de relación con sus territorios. La Corte Constitucional ha reiterado que la protección del pueblo raizal constituye un mandato constitucional reforzado. Entre otras providencias, las Sentencias C-086 de 1994, C-530 de 1993, T-800 de 2014 y C-053 de 1999 han reconocido que la identidad cultural del Archipiélago exige medidas especiales de protección frente a procesos que puedan afectar su patrimonio material e inmaterial, su lengua, sus prácticas tradicionales y su relación histórica con el territorio. En consecuencia, el presente proyecto desarrolla obligaciones constitucionales e internacionales previamente asumidas por el Estado colombiano y constituye una herramienta jurídica para fortalecer la salvaguardia del patrimonio cultural del Archipiélago desde una perspectiva participativa, territorial y diferencial. El presente proyecto de ley se enmarca en la categoría de las denominadas “leyes de honores”, cuya naturaleza y alcance han sido precisados por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-817 de 2011, y dentro de la cual se encuentran las leyes que declaran bienes materiales o manifestaciones inmateriales como parte del patrimonio cultural de la Nación. Se trata de leyes de carácter particular y concreto, cuyo contenido se limita a exaltar y reconocer una manifestación cultural y a autorizar al Gobierno Nacional para concurrir en su protección, sin crear obligaciones, cargas ni restricciones para los particulares ni para las comunidades portadoras. Esta figura cuenta con amplios antecedentes en el Congreso de la República, como las leyes que han declarado patrimonio cultural de la Nación el Carnaval de Barranquilla, las Fiestas de San Pacho en Quibdó o la Semana Santa de Popayán, cuyo propósito es comprometer al Estado con la protección, preservación y transmisión intergeneracional de las expresiones y prácticas culturales objeto de reconocimiento. Así las cosas, el presente proyecto no constituye únicamente un acto simbólico de reconocimiento, sino una manifestación concreta del deber constitucional del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural, el patrimonio biocultural del Archipiélago y los derechos del pueblo raizal sobre su territorio insular y marítimo.	

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En materia presupuestal, los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución establecen que ninguna erogación podrá efectuarse sin encontrarse prevista en el Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, el presente proyecto no ordena un gasto obligatorio, sino que autoriza al Gobierno Nacional para incorporar las apropiaciones presupuestales que resulten procedentes conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Estatuto Orgánico del Presupuesto y a la disponibilidad de recursos de cada vigencia fiscal.

En esta línea, el proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por cuanto las autorizaciones de gasto previstas se sujetan a la reasignación de recursos existentes en cada órgano ejecutor y a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia fiscal, sin que ello implique una orden imperativa de gasto ni un aumento del presupuesto general de la Nación. De aprobarse esta ley, le corresponderá al Gobierno Nacional decidir la inclusión de las partidas correspondientes en el proyecto de presupuesto.

VII. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y NORMATIVIDAD RELACIONADA.

Constitución Política de 1991: El Estado Social y Democrático de Derecho asumido por Colombia en la Constitución Política de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación y establece el deber del Estado y de la sociedad de proteger las riquezas culturales y naturales del país.

Artículo 7. Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 8. Establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 70. Establece que la cultura es fundamento de la nacionalidad y ordena al Estado promover el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades.

Artículo 72. Determina que el patrimonio cultural de la Nación se encuentra bajo la protección del Estado.

Artículo 310. Reconoce el régimen especial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Ley 397 de 1997 y Ley 1185 de 2008. Establecen el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural y regulan la declaratoria de bienes de interés cultural y patrimonio cultural inmaterial.

Ley 1037 de 2006. Aprueba la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO de 2003.

Ley 21 de 1991. Aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Ley 47 de 1993. Dicta normas especiales para la organización y funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y reconoce la protección de la identidad cultural y la lengua de la comunidad nativa raizal.

Ley 1381 de 2010. Establece normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia, entre ellas la lengua creole del Archipiélago.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con el propósito de dar coherencia al articulado con la naturaleza de ley de honores de la iniciativa, con el análisis de impacto fiscal y con las reglas de técnica legislativa, se proponen las siguientes modificaciones al texto radicado. En la columna del texto propuesto, las expresiones que se suprimen aparecen tachadas y las que se adicionan aparecen subrayadas; en la columna de observaciones se explica el alcance de cada modificación.

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
“Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones”	“Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones”	Sin modificaciones.
CAPITULO 1 Disposiciones generales	CAPITULO 1 Disposiciones generales	Se elimina la segmentación por capítulos.
Artículo 1. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el	Artículo 1. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el	Se ajusta la redacción para referirse a “la presente ley” y no a “el presente proyecto de ley”, dado que el texto está

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entendido como la manifestación viva de la relación histórica, espiritual, ambiental y cultural que el pueblo raizal ha construido con su territorio insular y marítimo	Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entendido como la manifestación viva de la relación histórica, espiritual, ambiental y cultural que el pueblo raizal ha construido con su territorio insular y marítimo,	llamado a convertirse en ley de la República.
Artículo 2. Declaratoria. Reconózcase como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como expresión de la identidad ancestral del pueblo raizal como sujeto constructor de paisaje y de su estrecha relación histórica, cultural y espiritual con el territorio insular y marítimo, así como de su vínculo con la biodiversidad, la memoria colectiva y las prácticas tradicionales.	Artículo 2. Declaratoria. Reconózcase como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como expresión de la identidad ancestral del pueblo raizal como sujeto constructor de paisaje y de su estrecha relación histórica, cultural y espiritual con el territorio insular y marítimo, así como de su vínculo con la biodiversidad, la memoria colectiva y las prácticas tradicionales.	Sin modificaciones.
Artículo 3. Reconocimiento del carácter biocultural estratégico. El Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina constituye un patrimonio biocultural estratégico para la Nación, por integrar de manera	Artículo 3. Reconocimiento del carácter biocultural estratégico. El Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina constituye un patrimonio biocultural estratégico para la Nación, por integrar de manera	Se sustituye la expresión imperativa “deberán” por “podrán” y se precisa que las entidades públicas actuarán “en el marco de sus competencias”. La modificación guarda coherencia con la naturaleza de ley de honores de la iniciativa, que no impone

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
indivisible el patrimonio cultural material e inmaterial del pueblo raizal con la biodiversidad, los ecosistemas marino-costeros, la memoria histórica, el conocimiento tradicional y las prácticas ancestrales de uso sostenible del territorio. Las entidades públicas deberán incorporar un enfoque biocultural en las políticas, programas y proyectos relacionados con su conservación, investigación, educación, turismo, desarrollo sostenible y gestión ambiental.	indivisible el patrimonio cultural material e inmaterial del pueblo raizal con la biodiversidad, los ecosistemas marino-costeros, la memoria histórica, el conocimiento tradicional y las prácticas ancestrales de uso sostenible del territorio. Las entidades públicas, deberán en el marco de sus competencias, podrán incorporar un enfoque biocultural en las políticas, programas y proyectos relacionados con su conservación, investigación, educación, turismo, desarrollo sostenible y gestión ambiental.	obligaciones, según el cual el proyecto no ordena gasto obligatorio.
Artículo 4. Reconocimiento. Autorícese al Gobierno nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse y concurrir con otras instancias de financiación en la conservación del Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de forma que se garantice su protección integral que une patrimonio natural y cultural, material e	Artículo 4. Reconocimiento. Autorícese al Gobierno nacional, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse y concurrir con otras instancias de financiación en la conservación del Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de forma que se garantice su protección integral que une patrimonio natural y cultural, material e	Sin modificaciones.

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
inmaterial, en un mismo territorio.	inmaterial, en un mismo territorio.	
Artículo 5. Autorizaciones. Autorízase al Gobierno Nacional para que, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para de manera articulada con el departamento Archipiélago de San Andrés y la Alcaldía del municipio de Providencia y Santa Catalina, se implementen las acciones necesarias para proteger integralmente el paisaje cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y consolidar una estrategia de salvaguardia que integre cultura, biodiversidad y memoria histórica desde una perspectiva étnica y territorial, posicionándolo como un referente nacional de patrimonio biocultural, con capacidad para proponer alternativas sostenibles y dignas desde su propia cosmovisión.	Artículo 5. Autorizaciones. Autorízase <u>Autorícese</u> al Gobierno Nacional para que, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para que de manera articulada con el departamento Archipiélago de San Andrés y la Alcaldía del municipio de <u>Providencia y Santa Catalina</u> , se implementen las acciones necesarias para proteger integralmente el paisaje cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y consolidar una estrategia de salvaguardia que integre cultura, biodiversidad y memoria histórica desde una perspectiva étnica y territorial, posicionándolo como un referente nacional de patrimonio biocultural, con capacidad para proponer alternativas sostenibles y dignas desde su propia cosmovisión.	Se corrige la forma verbal “Autorízase” por “Autorícese”. Se precisa la denominación oficial del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los municipios de Providencia y Santa Catalina Islas, haciendo referencia a la entidad territorial y no a la Alcaldía.
Artículo 6. Financiación. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno	Artículo 6. Financiación. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno	Se corrige un error de digitación “Presupuestos” por “Presupuesto”.

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Nacional en virtud de esta Ley se incorporarán en el Presupuestos General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	Nacional en virtud de esta Ley se incorporarán en el Presupuestos General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	
Artículo 7. diagnóstico. Facúltese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que de manera articulada con el departamento Archipiélago de San Andrés y la Alcaldía del municipio de Providencia y Santa Catalina, Realicen un diagnóstico participativo sobre prácticas culturales, territoriales, simbólicas y ambientales que configuran el paisaje cultural, una producción cartográfica y geocultural del territorio insular-marítimo y la Inclusión de narrativas orales y toponimia raizal. De igual manera, deberán construir un registro y sistematización de prácticas y saberes tradicionales relacionados con oficios,	Artículo 7. diagnóstico. Facúltese <u>Diagnóstico.</u> Autorícese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que de manera articulada con el departamento Archipiélago de San Andrés y la Alcaldía <u>Providencia y Santa Catalina</u> del y la <u>participación del pueblo raizal, realicen</u> un diagnóstico participativo sobre prácticas culturales, territoriales, simbólicas y ambientales que configuran el paisaje cultural, una producción cartográfica y geocultural del territorio insular-marítimo y la inclusión <u>inclusión</u> de	Se corrige la ortografía del título del artículo “Diagnóstico”. Se sustituye “Facúltese” por “Autorícese”, con el fin de evitar confusión con las facultades extraordinarias de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Se incorpora expresamente la participación del pueblo raizal en la realización del diagnóstico participativo. Se sustituye “deberán” por “podrán”, en coherencia con la naturaleza de ley de honores de la iniciativa. Se precisa la denominación oficial de las entidades territoriales y se corrigen mayúsculas y puntuación.

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
expresiones artísticas, cocinas, pesca, agricultura, cuidado del agua, rituales marinos y sitios emblemáticos, incluyendo tensiones actuales y propuestas comunitarias para la defensa del agua como bien común	narrativas orales y toponimia raizal. De igual manera, deberán <u>podrán</u> construir un registro y sistematización de prácticas y saberes tradicionales relacionados con oficios, expresiones artísticas, cocinas, pesca, agricultura, cuidado del agua, rituales marinos y sitios emblemáticos, incluyendo tensiones actuales y propuestas comunitarias para la defensa del agua como bien común.	
Artículo 8. Documental. Facúltese al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que a través del medio que considere idóneo, realice la producción y emisión de un documental que resalte la importancia del Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como las prácticas culturales, territoriales, simbólicas y ambientales del pueblo raizal que configuran el paisaje cultural, además de la producción de cápsulas audiovisuales y archivo digital de la memoria oral del mismo.	Artículo 8. Documental. Facúltese <u>Autorícese</u> al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, para que a través del medio que considere idóneo, realice la producción y emisión de un documental que resalte la importancia del Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como las prácticas culturales, territoriales, simbólicas y ambientales del pueblo raizal que configuran el paisaje cultural, además de la producción de cápsulas audiovisuales y archivo digital de la memoria oral del mismo.	Se sustituye “Facúltese” por “Autorícese”, con el fin de evitar confusión con las facultades extraordinarias de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

TEXTO ORIGINAL RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

IX. PROPOSICIÓN Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los Honorables Senadores dar primer debate en la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de Ley No. 040 de 2026 Senado “Por medio de la cual se reconoce como patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones”, con las modificaciones propuestas en el pliego de modificaciones. Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS Senador de la República. Ponente.
--

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 46 DE 2026 SENADO**

mediante la cual se reglamenta la actividad del Controlador de Tránsito Aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones.



pedro.florez@senado.gov.co
Instagram: @PedroHFlorez
X: @PedroHFlorez
www.pedroflorez.com

Bogotá D.C., 28 de septiembre del 2026

Doctor

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 046 del 2026 “MEDIANTE LA CUAL SE REGLAMENTA LA ACTIVIDAD DEL CONTROLADOR DE TRÁNSITO AÉREO DE NATURALEZA CIVIL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Respetado presidente,

Conforme a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y según lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, someto a consideración de la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, el informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de Ley 046 del 2016 “mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones”

Cordialmente,

PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS

PEDRO HERNANDO
Senador de la República.

Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 046 DE 2026 SENADO “*mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones*”

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO.

La presente iniciativa es de la autoría del honorable Senador Pedro Hernando Flórez Porras que bajo estudio técnico fue radicado en el Senado de la República en el mes de julio del 2026. Consiguientemente a ello fue designado por la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente como ponente el honorable Senador Pedro Hernando Flórez Porras en el mes de agosto del año en curso.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO.

El presente proyecto de ley busca reglamentar y regular el ejercicio de la carrera profesional para controladores de tránsito aéreo en el territorio y espacio aéreo de la República de Colombia, con la finalidad de salvaguardar la seguridad de las operaciones aéreas y la calidad y eficiencia de los servicios proporcionados, así como del personal que los presta, siguiendo las pautas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y teniendo en cuenta los fundamentos de:

1. Niveles de la Carrera Profesional;
2. Factores clave que determinan las condiciones laborales;
3. Aspectos distintivos del entorno laboral en el que realizan sus tareas; y,
4. Salvaguardia del talento humano que forman parte del Sistema a través de los tiempos de actividad y descanso para mitigar la fatiga.

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El principio central en torno al cual gira la labor del Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) consiste en prevenir que dos aeronaves ocupen simultáneamente el mismo espacio en el espacio aéreo. Esto explica por qué, posiblemente, este profesional lleva directamente la mayor carga de responsabilidad sobre la vida humana. Este papel conlleva trabajar en situaciones de alta presión psicológica. No se requiere una inteligencia superior a la de otros individuos, sino una combinación adecuada de habilidades humanas comunes, como la

agilidad mental y la capacidad para gestionar el estrés, junto con una fuerte capacidad para el trabajo en equipo.

Con el paso de los años, la aviación ha requerido que los expertos, tras la investigación de accidentes, dediquen muchas horas al estudio con el fin de mejorar los procedimientos, la eficiencia, la calidad y el equipamiento que influye en la seguridad de las operaciones aéreas.

En este contexto, tanto OACI como investigadores académicos han formulado en diversas ocasiones sugerencias y recomendaciones para mejorar las condiciones laborales del personal especializado en la aeronáutica, entre otras medidas.

Resumir todas y cada una de las recomendaciones derivadas de esas investigaciones sería un proceso interminable, al igual que intentar llevarlas a cabo. Sin embargo, ignorarlas sería aún más perjudicial.

Por lo tanto, en un contexto de cambios significativos en la Aviación Civil Internacional, es crucial considerar la necesidad de una revisión completa de su función, en consonancia con las pautas del Anexo 11 al Convenio de Chicago (DINAC R 11). Esto se debe a su impacto directo en la cadena de valor de la Seguridad Operacional de la Aviación Civil.

En orden a tales postulados y a la obtención de recursos humanos compatibles con ellos mismos, resulta necesario definir un Plan de Carrera que dignifique y jerarquice su profesión, dotándolos de los conocimientos, pericia y experiencia, necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones de manera segura, eficiente y eficaz, ajustándose a las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), tomando en consideración los principios básicos:

1. Niveles de la Carrera Profesional: Establece una estructura jerárquica clara que defina los diferentes niveles o etapas en la carrera de un controlador de tránsito aéreo. Esto puede incluir desde roles iniciales hasta posiciones de mayor responsabilidad e especialización. Cada nivel requeriría un conjunto específico de habilidades, conocimientos y experiencia, y ofrecería oportunidades de desarrollo profesional a medida que avanzan en sus trayectorias.
2. Factores clave que determinan las condiciones laborales: Considera todos los elementos que influyen en el entorno laboral de los controladores. Esto abarcaría desde aspectos ergonómicos y de seguridad hasta horarios de trabajo, sistemas de descanso, normativas de fatiga y el uso de tecnología adecuada. Es esencial evaluar y optimizar estos factores para garantizar un entorno laboral seguro y eficiente, ajustado a la normatividad de la OACI.
3. Aspectos distintivos del entorno laboral: Reconoce las particularidades del trabajo de los controladores de tránsito aéreo, como la naturaleza de alta presión, la necesidad de mantener altos niveles de concentración y la importancia de la toma de decisiones rápidas y precisas. La formación y las condiciones laborales deben estar diseñadas para abordar estas características únicas de su entorno laboral.

4. Salvaguardia del talento humano: Este principio se centra en cuidar y desarrollar el capital humano, asegurando que los controladores cuenten con la capacitación, el apoyo y los recursos necesarios para su crecimiento profesional. Esto implica la creación de programas de capacitación continuos, el establecimiento de un ambiente de trabajo que fomente el bienestar y el apoyo emocional, y la promoción de prácticas que preserven la salud física y mental de los controladores.

Estos principios constituyen la base para diseñar una carrera profesional sólida y efectiva para los controladores de tránsito aéreo, asegurando que estén equipados para cumplir con sus responsabilidades de manera segura, eficiente y eficaz, alineándose con los estándares y recomendaciones internacionales de la OACI.

Además, es preciso considerar que el Controlador de Tránsito Aéreo (CTA) desempeña un papel esencial en el servicio público de transporte aéreo, siendo la piedra angular de la seguridad y la eficiencia en el espacio aéreo. Su responsabilidad va más allá de simplemente dirigir aviones; implica salvaguardar vidas, coordinar movimientos precisos y prevenir colisiones en un entorno de alta presión, lo que demanda un trabajo que no debe parar desde que haya aeronaves en vuelo en el territorio nacional, siendo un funcionario público que va más allá de simplemente desempeñar una labor, por lo tanto, merece ser reconocido su esfuerzo creando el plan de carrera.

Resulta importante, entonces, reconocer que la regulación de la labor de los controladores de tráfico aéreo es fundamental por varias razones clave:

Seguridad Aérea: La principal razón para regular la labor de los controladores de tráfico aéreo es garantizar la seguridad de las operaciones aéreas. Estos profesionales son responsables de dirigir y coordinar el movimiento de aeronaves en el espacio aéreo para evitar colisiones y garantizar un flujo de tráfico seguro y eficiente.

Prevención de Colisiones: La regulación ayuda a establecer estándares y procedimientos específicos para la gestión del tráfico aéreo. Esto incluye la separación mínima entre aeronaves, rutas de vuelo predefinidas y protocolos para situaciones de emergencia, todos los cuales son esenciales para prevenir colisiones y garantizar la seguridad de los vuelos.

Eficiencia Operativa: La regulación también busca optimizar la eficiencia del sistema de tráfico aéreo. Al establecer normas y procedimientos uniformes, se mejora la coordinación entre los controladores de tráfico aéreo y las tripulaciones de las aeronaves, lo que resulta en un flujo de tráfico más fluido y predecible.

Estándares de Formación y Competencia: La regulación internacional establece requisitos específicos para la formación y competencia de los controladores de tráfico aéreo. Esto garantiza que estos profesionales estén debidamente capacitados para gestionar situaciones complejas y que mantengan sus habilidades actualizadas a lo largo de su carrera.

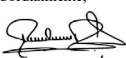
Gestión de Crisis: En situaciones de emergencia o crisis, la regulación proporciona pautas claras sobre cómo deben actuar los controladores de tráfico aéreo. Esto es crucial para gestionar de manera efectiva y coordinada las situaciones que podrían poner en peligro la seguridad de las operaciones aéreas. Coordinación Internacional: Dado que los vuelos a menudo atraviesan fronteras internacionales, la regulación también juega un papel importante en la coordinación entre diferentes países y regiones. Los estándares y procedimientos acordados a nivel internacional garantizan una transición suave de un espacio aéreo a otro. En definitiva, la regulación de la labor de los controladores de tráfico aéreo es esencial para mantener altos niveles de seguridad, eficiencia operativa y coordinación en el complejo entorno del tráfico aéreo nacional y global. IV. JUSTIFICACION DEL PROYECTO DE LEY. El control de Tráfico Aéreo es una tarea de servicio cuyo deber es prevenir colisiones entre aeronaves. Sus principales tareas son regular el tráfico aéreo y proporcionar información y apoyo a los pilotos. Para evitar colisiones, se necesita una vigilancia continua. Es necesaria una vigilancia constante para garantizar que todas las aeronaves en la jurisdicción estén siempre seguras. Los criterios de seguridad son cuando las aeronaves se separan a una distancia segura y pueden llegar a su destino de manera segura, de acuerdo con las reglas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Las exigencias de las tareas relacionadas con la complejidad del tráfico aéreo, el espacio aéreo y las condiciones operativas del tráfico provocan una carga de trabajo mental para los profesionales CTA, a tal punto que la misma OACI elaboró un “Manual de planificación de servicios de tránsito aéreo” el cual entre otras busca mitigar la fatiga en este personal. Tal carga mental origina fatiga en los CTA, la cual ha sido la causa de incidentes, como en el que el controlador olvidó información del vuelo en el aeropuerto Hongqiao de Shanghai (China), y también donde los controladores tomaron siestas en el trabajo en los Estados Unidos. Se estima que con el reconocimiento de la carrera profesional para controladores de tránsito aéreo se contribuya en proporcionar la paz y la serenidad que este grupo de trabajadores necesita mientras desempeña sus tareas. Así mismo, se tiene en cuenta que los controladores de tránsito aéreo desempeñan un papel crítico en la seguridad de las operaciones aéreas, puesto que su principal responsabilidad es evitar colisiones y garantizar el flujo seguro y eficiente del tráfico aéreo. Dada la importancia de su función, es esencial establecer normas y regulaciones claras para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas y la vida de los pasajeros y tripulantes, las cuales hace parte del Manual — Guía de Carrera Profesional para controladores de tránsito aéreo, expedido en el 2001 y el Anexo 11 al Convenio de Chicago.	Por lo tanto, Colombia como país miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), está obligado a cumplir con las normas y regulaciones internacionales relacionadas con la aviación civil. El proyecto de ley busca asegurar que el país cumpla con las normas y recomendaciones de la OACI, lo que es esencial para mantener la armonía y la seguridad en el espacio aéreo internacional. También es preciso reconocer que la seguridad de las operaciones aéreas depende en gran medida de la capacidad de los controladores de tránsito aéreo para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Garantizar condiciones laborales justas y seguras es fundamental para su desempeño y bienestar. Esto incluye aspectos como la mitigación de la fatiga, la regulación de los tiempos de actividad y descanso, y la capacitación continua. Por ende, al establecer una carrera profesional para los controladores de tránsito aéreo, se promueve la formación, el desarrollo y la retención de personal altamente capacitado. Esto, a su vez, contribuye a la eficiencia y la calidad de los servicios de tránsito aéreo, lo que beneficia a la aviación civil en general. El proyecto de ley se enmarca en los principios y derechos constitucionales de Colombia, como el derecho al trabajo, la igualdad de oportunidades y la protección de la salud. Asegura que los controladores de tránsito aéreo puedan ejercer su profesión de manera segura y justa, en línea con la Constitución. V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y NORMATIVIDAD RELACIONADA. Constitución Política de 1991: “El Estado Social y Democrático de Derecho asumido por Colombia en la Constitución Política de 1991 establece que se debe garantizar la vigencia de un orden justo con todas las formas y expresiones de vida, así como reconocer y proteger la biodiversidad”. Artículo 2. Establece que la Constitución es la norma suprema y que todas las autoridades y personas están sujetas a ella, lo que implica que la legislación propuesta en el presente proyecto para profesionalizar la carrera de controlador de tránsito aéreo se enmarca en el respeto de los principios y derechos constitucionales. Artículo 25. Reconoce el derecho al trabajo y establece que el Estado debe garantizar condiciones dignas y justas para los trabajadores, incluyendo la seguridad laboral. Este artículo respalda la importancia de condiciones laborales seguras y justas para los controladores de tránsito aéreo. Artículo 26. Establece el derecho de toda persona a elegir libremente su profesión u oficio. Además, establece que la ley puede requerir títulos de idoneidad para ciertas profesiones y
que las autoridades competentes deben inspeccionar y supervisar el ejercicio de estas profesiones, lo que respalda la regulación y supervisión de la carrera profesional de controladores de tránsito aéreo para garantizar la seguridad y la calidad de los servicios en el espacio aéreo del país. Artículo 49. Se refiere al derecho a la salud y establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de servicios de salud a la población. La salud y el bienestar de los controladores de tránsito aéreo son fundamentales para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, aunque especialmente la salud mental, se debe generar con la mitigación de la fatiga, a través de la reglamentación de los tiempos de actividad y descanso, que demanda en especial esta población de trabajadores. Artículo 150. Define las funciones del Congreso de la República, que incluyen la creación y modificación de leyes relacionadas con el ámbito laboral y la regulación de profesiones. Además, los artículos 9, 93, 94, 214, 53 y 102 definen los parámetros de adopción de las normas internacionales en el orden interno, conocido como bloque de constitucionalidad, por medio del cual se adoptan normas internacionales vinculantes al plano nacional. Así pues, Colombia, al ser un país miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), está obligada a cumplir una serie de normas y regulaciones internacionales establecidas por la OACI en el ámbito de la aviación civil. Estas normas son esenciales para garantizar la seguridad y la eficiencia de la aviación a nivel mundial. Algunas de las principales normas y documentos que Colombia está obligada a cumplir incluyen: 1. Convenio de Chicago: Colombia, al ser parte del Convenio de Chicago de 1944, está obligada a cumplir las disposiciones generales de este tratado internacional, que establece los principios fundamentales de la aviación civil internacional, como la soberanía del espacio aéreo y la adopción de estándares y recomendaciones técnicas de la OACI. 2. Anexos de la OACI: La OACI emite una serie de anexos que contienen estándares y prácticas recomendadas para diversos aspectos de la aviación, incluyendo la seguridad, la navegación, la meteorología, la capacitación de personal y la protección del medio ambiente. Colombia debe cumplir con estos anexos y adaptar su legislación y regulaciones nacionales para estar en consonancia con ellos, entre ellos el Anexo 11 al Convenio de Chicago, el cual se refiere al establecimiento de los espacios aéreos, dependencias y servicios necesarios para fomentar con seguridad el movimiento ordenado y rápido de las aeronaves, empezando por el servicio de control de tránsito aéreo. 3. Documentos de orientación de la OACI: Además de los anexos, la OACI emite documentos de orientación, manuales y publicaciones relacionadas con la implementación de las normas y prácticas recomendadas. Colombia debe tener en cuenta estos documentos para asegurar la adecuada implementación de las normas de la OACI. Entre estos se encuentra el Manual — Guía de Carrera profesional para controladores de tránsito aéreo, expedido en el 2001. Así mismo, el DOC 9426 “Manual de planificación de servicios de	tránsito aéreo” de la OACI, ya que este documento ofrece pautas para asegurar la seguridad, la eficiencia y la fluidez del tráfico aéreo, proporcionando pautas para la prestación de servicios de tránsito aéreo a nivel nacional e internacional. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) anunció el concepto del Sistema de Gestión de Riesgos por Fatiga (FRMS) en el Anexo 6 en 2011, que brinda sugerencias para reducir la fatiga de las tripulaciones. En 2016, la Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), la OACI y la Federación Internacional de Asociaciones de Controladores de Tránsito Aéreo (IFATCA) publicaron la Guía de gestión de la fatiga para proveedores de servicios de tránsito aéreo y, por primera vez, propusieron recomendaciones para los controladores de tránsito aéreo (CTA) para abordar este problema, en el Documento 9966 “Manual para la supervisión de los enfoques de gestión de fatiga” y Enmienda 50B del anexo 11 “Servicios de Tránsito Aéreo”. En el caso concreto de Ley 12 de 1947, se aprueba la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944”, que establece los principios fundamentales de la aviación civil internacional, como la soberanía del espacio aéreo y la adopción de estándares y recomendaciones técnicas de la OACI. A su vez, la Ley 909 de 2004, la cual contiene normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. En la actualidad se cuenta con el Decreto Ley 790 de 2005, reglamentado por el Decreto 2900 de 2005, incorporado parcialmente en el Decreto 1083 de 2015, Unico Reglamentario del Sector Funcion Publica, el cual la Aerocivil cuenta con un sistema específico de Carrera Administrativa para propender por la eficiencia y la eficacia en el logro de los fines de la entidad, no obstante dichos decretos no tienen en cuenta las características y complejidades del control de tráfico aéreo. En este mismo sentido, el Decreto 1295 de 2021, modifica el sistema de la nomenclatura, clasificación, niveles, requisitos, grados y remuneración de los empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil — Aerocivil y dicta otras disposiciones, en su art. 3 reconoce el Nivel de Controlador de Tránsito Aéreo, pero no lo eleva a carrera profesional para controladores de tránsito aéreo.

VI. PROPOSICIÓN Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los Honorables Senadores dar primer debate en la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República al Proyecto de Ley No. 046 de 2026 senado “mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones”. Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS Senador de la República. Ponente.	VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N 046 DE 2026 SENADO “mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: TITULO I REGULACIÓN GENERAL DE LA ACTIVIDAD DE CONTROLADOR DE TRÁNSITO AÉREO DE NATURALEZA CIVIL EN COLOMBIA CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la actividad y la carrera del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia, así como establecer disposiciones especiales sobre su formación, condiciones de trabajo y gestión de la fatiga, con el fin de contribuir a la seguridad operacional y a la adecuada prestación de los servicios de tránsito aéreo. Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se entenderán las siguientes definiciones relacionadas con la actividad de control de tránsito aéreo: a) Autoridad Aeronáutica. Esta expresión se refiere a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - (Aerocivil), entidad estatal que en la república de Colombia es la autoridad en materia aeronáutica y aeroportuaria, o a la entidad que en el futuro asuma las competencias que corresponden a esta Unidad Administrativa. b) Servicio de tránsito aéreo (ATS). Expresión genérica que se aplica, según el caso, a los servicios de información de vuelo, alerta, asesoramiento de tránsito aéreo y control de tránsito aéreo, estos últimos comprenden los servicios de control de área, control de aproximación y control de aeródromo. c) Organización de Aviación Civil Internacional - OACI. Organismo que establece las normas y métodos recomendados para la protección y la seguridad de la aviación civil, así como también para la protección y preservación del medio ambiente. d) Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC: Conjunto ordenado de reglas y procedimientos adoptados o expedidos por la autoridad aeronáutica colombiana, con la finalidad de implementar las normas y métodos recomendados de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional y las demás normas aeronáuticas aplicables en Colombia. e) Controlador de Tránsito Aéreo: Servidor público vinculado directamente a la Autoridad Aeronáutica competente mediante empleo público perteneciente al régimen especial de carrera administrativa, habilitado para ejercer las funciones de control de tránsito aéreo. f) Dependencia de control de tránsito aéreo: Expresión genérica que se aplica, según el caso, a un centro de control de área, a una oficina de control de aproximación o a una torre de control de aeródromo o a una fusión de control de área y aproximación. Servicios de Navegación Aérea, en todo el espacio aéreo colombiano, incluyendo todos los aeródromos, donde se brindan los servicios de Control de Tránsito Aéreo Civil. Artículo 6. Condiciones, funciones y requisitos de la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Las funciones y requisitos de los Controladores de Tránsito Aéreo son los establecidos con el Manual de Funciones aprobados por la autoridad aeronáutica colombiana. Artículo 7. Formación y capacitación continua. La Autoridad Aeronáutica, a través del Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA), tendrá en cuenta al momento de abrir convocatorias, seleccionar, capacitar y dar instrucción a los controladores de tránsito aéreo según las recomendaciones aplicables contenidas en los documentos Guía de Orientación de la Carrera Profesional para Controladores de Tránsito Aéreo preparada por el Subgrupo de Tarea Carrera Profesional Grepecas ATC/TF3 de la OACI, Doc. 9868 OACI: Procedimientos para los servicios de navegación aérea -Instrucción (PANS-TRG), Doc. 10056 OACI: Manual sobre instrucción y evaluación basadas en competencias para controladores de tránsito aéreo y los documentos del catálogo del Marco Nacional de Cualificaciones correspondientes al Control de Tránsito Aéreo. Parágrafo 1. El Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA) continuará la consolidación de la carrera profesional del controlador de tránsito aéreo mediante la Tecnología en Gestión de Tránsito para permitir el reconocimiento de la formación profesional de los controladores de tránsito aéreo como formación de educación superior en el nivel de pregrado de acuerdo con los parámetros del Sistema Nacional de Acreditación establecidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Lo anterior en cumplimiento del Artículo 56 y Artículo 57 de la Ley 105 de 1993. Parágrafo Transitorio. Mientras se logra la consolidación de la carrera profesional del controlador de tránsito aéreo mediante la Tecnología en Gestión de Tránsito, el Centro de Estudios Aeronáuticos de Colombia (CEA) abrirá curso básico de tránsito aéreo de aeródromo al menos una vez al año, de manera que se supla la permanente necesidad de incorporación de personal como controladores de tránsito aéreo garantizando así la continuidad y sostenibilidad del servicio. Parágrafo 2. La Autoridad Aeronáutica, a través del Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA), o quien haga sus veces, deberá garantizar la capacitación continua y especialización de los controladores de tránsito aéreo, teniendo en cuenta las disposiciones y actualizaciones internacionales sobre la materia. Artículo 8. Requisitos para el ingreso a la actividad del control de tránsito aéreo en Colombia. Para ingresar a la actividad de control de Tránsito aéreo civil en Colombia se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y menor de 35 años, además de las competencias de ingreso requeridas por el Manual de Funciones y competencias aprobado por la autoridad aeronáutica colombiana. Artículo 9. De la vinculación de controladores de tránsito aéreo. La Autoridad Aeronáutica vinculará los controladores de tránsito aéreo a la carrera administrativa mediante la modalidad de curso-concurso a través del Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA) y en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a lo dispuesto en la Ley 909 de 2004.
g) GREPECAS: Grupo Regional de Planificación y Ejecución CAR/SAM adscrito a la OACI. h) Pausa operativa de seguridad: Periodo establecido durante el tiempo operativo ordinario y extraordinario con el fin de interrumpir la continuidad operativa para asegurar la recuperación de la condición física y mental del controlador. i) Periodo fuera de servicio. Periodo de tiempo continuo y determinado qué sigue y/o precede al servicio, durante el cual el controlador del tránsito aéreo está libre de todo servicio. j) Periodo de servicio. Periodo que se inicia cuando un proveedor de servicios de tránsito aéreo exige que un controlador de tránsito aéreo se presente o comience un servicio y que termina cuando la persona queda libre de todo servicio. k) Tiempo receso operacional (TROP). Período fuera de servicio para el receso operativo por razones de seguridad operacional, el cual pretende generar un periodo de recuperación de la condición física y mental del controlador de tránsito aéreo por el desgaste sufrido durante los periodos de servicio ordinarios y suplementarios habituales desarrollados en las diferentes posiciones operativas, y cuya duración es de veinticuatro (24) horas. l) CTA Operativo: Es el Controlador de Tránsito Aéreo que está en posesión de una Certificación Médica vigente. m) CTA no Operativo: Es el Controlador de Tránsito Aéreo que carece de Certificación Médica vigente. Artículo 3. Disposiciones de la OACI en materia de Control de Tránsito Aéreo. Con el fin de propender por la seguridad operacional, la reglamentación y la prestación de los servicios de tránsito aéreo deberán ajustarse a las normas y métodos recomendados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) aplicables a dichos servicios y al personal controlador de tránsito aéreo, incorporados al ordenamiento jurídico colombiano en desarrollo del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, aprobado mediante la Ley 12 de 1947. Lo anterior se aplicará teniendo en cuenta las diferencias que el Estado colombiano haya notificado conforme al citado Convenio. Los documentos de orientación técnica expedidos por la OACI serán utilizados como criterios de interpretación y desarrollo reglamentario, de acuerdo con su naturaleza y alcance. TITULO II REQUISITOS, FUNCIONES, DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AEREO DE NATURALEZA CIVIL CAPITULO I DE LA CARRERA DE CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO Y LOS REQUISITOS PARA SER CONTROLADOR DE TRANSITO AEREO DE NATURALEZA CIVIL Artículo 4. Reconocimiento de la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Se instituye la Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo y su ejercicio estará sujeto a las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de la Autoridad Aeronáutica. Por lo anterior, se reconoce la carrera de controlador de tránsito aéreo en Colombia y su instrucción será impartida por el Centro de Estudios Aeronáuticos CEA. Artículo 5. De la carrera de Controlador de Tránsito Aéreo. Para los efectos de la presente Ley, la Carrera de Controlador de Tránsito Aéreo debe ser entendida dentro del marco de los	

consumidor frente a las ventas a distancia, en la práctica su ejercicio continúa enfrentando múltiples barreras derivadas del diseño mismo de las plataformas digitales utilizadas por numerosos proveedores. Es frecuente encontrar procedimientos excesivamente complejos para presentar solicitudes de retracto, formularios ocultos, exigencias documentales innecesarias, canales exclusivos de atención que obligan al consumidor a efectuar llamadas telefónicas, enviar correos electrónicos o acudir presencialmente a establecimientos comerciales, incluso cuando toda la relación contractual se desarrolló íntegramente mediante medios digitales. Esta asimetría genera una contradicción evidente: mientras la contratación puede perfeccionarse mediante unos pocos clics, el ejercicio de los derechos posteriores exige procedimientos considerablemente más complejos. La presente iniciativa busca corregir dicha situación mediante la incorporación de estándares mínimos de funcionamiento tecnológico para el ejercicio del derecho de retracto, fortaleciendo su efectividad sin modificar las reglas sustanciales previstas en el Estatuto del Consumidor. El presente proyecto no modifica el contenido material del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011, ni amplía sus causales de procedencia o improcedencia. Su finalidad consiste exclusivamente en adecuar los mecanismos tecnológicos utilizados en el comercio electrónico para garantizar que dicho derecho pueda ejercerse de manera efectiva, transparente, trazable y oportuna. En un entorno donde la contratación digital se ha convertido en una práctica cotidiana, resulta necesario asegurar que los derechos del consumidor evolucionen al mismo ritmo que las tecnologías mediante las cuales se celebran los contratos. Contexto Del Comercio Electrónico En Colombia Durante la última década Colombia ha experimentado un crecimiento sostenido del comercio electrónico. La digitalización acelerada de los procesos comerciales, impulsada especialmente tras la pandemia por COVID-19, modificó de manera permanente los hábitos de consumo de millones de ciudadanos. Actualmente resulta habitual contratar bienes y servicios mediante aplicaciones móviles, plataformas digitales, redes sociales y marketplaces, eliminando barreras geográficas y permitiendo transacciones prácticamente instantáneas. De acuerdo con cifras de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), el comercio electrónico en Colombia ha mantenido tasas de crecimiento superiores a las del comercio tradicional, consolidándose como uno de los principales motores de la economía digital. Paralelamente, el uso de billeteras digitales, pagos electrónicos y plataformas de intermediación continúa expandiéndose de forma sostenida.	Este crecimiento, sin embargo, exige que los mecanismos de protección del consumidor evolucionen al mismo ritmo que las tecnologías utilizadas por los proveedores. Las normas sustanciales previstas en el Estatuto del Consumidor siguen siendo plenamente vigentes; no obstante, muchos de los procedimientos tecnológicos utilizados actualmente por las plataformas digitales no existían cuando fue expedida la Ley 1480 de 2011. En consecuencia, se hace necesario complementar el marco jurídico vigente mediante reglas que permitan garantizar que los derechos ya reconocidos por la legislación puedan ejercerse de manera efectiva dentro del ecosistema digital. El Problema Jurídico El problema que aborda la presente iniciativa puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cómo garantizar el ejercicio efectivo del derecho de retracto cuando la contratación se realiza íntegramente por medios digitales, pero su ejercicio continúa dependiendo de procedimientos tecnológicos diseñados unilateralmente por los proveedores? La Ley 1480 reconoce el derecho. Sin embargo, no establece estándares tecnológicos mínimos sobre la forma en que debe implementarse dentro de las plataformas digitales. Como consecuencia, cada proveedor diseña libremente sus procedimientos. Ello ha permitido la aparición de prácticas como: ocultamiento de formularios de retracto; multiplicidad innecesaria de pasos; exigencia de autenticaciones adicionales; utilización exclusiva de líneas telefónicas; exigencia de formatos físicos; ausencia de trazabilidad; inexistencia de confirmaciones automáticas; incertidumbre sobre el estado del trámite; demoras injustificadas en los reembolsos. En muchos casos, estas barreras no constituyen una negación formal del derecho, sino mecanismos que dificultan materialmente su ejercicio. La doctrina especializada ha denominado este fenómeno como fricciones digitales o dark patterns, entendidos como diseños de interfaz orientados a influir o dificultar determinadas decisiones del consumidor mediante configuraciones tecnológicas que aprovechan sesgos cognitivos o incrementan artificialmente los costos de ejercer un derecho. La presente ley busca impedir que el diseño tecnológico se convierta en un obstáculo para la efectividad de las garantías legales del consumidor. Conclusión La transformación digital ha redefinido la manera en que los consumidores interactúan con el mercado. Hoy, la celebración de contratos de consumo puede realizarse en cuestión de segundos mediante plataformas digitales, aplicaciones móviles, redes sociales y otros canales electrónicos que ofrecen experiencias cada vez más ágiles e intuitivas. Sin embargo, esa
misma evolución tecnológica no siempre se ha visto reflejada en los mecanismos disponibles para ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los consumidores. Si bien el Estatuto del Consumidor consagró desde 2011 el derecho de retracto como una garantía esencial en las ventas a distancia, la experiencia práctica ha demostrado que, en numerosos casos, el diseño de las plataformas digitales, la fragmentación de los canales de atención, la ausencia de mecanismos de trazabilidad y la demora en los procesos de devolución de recursos constituyen barreras que dificultan el ejercicio efectivo de dicho derecho. En consecuencia, el problema ya no radica en la inexistencia de una garantía jurídica, sino en la ausencia de estándares tecnológicos que aseguren su materialización en el entorno digital. El presente proyecto de ley responde precisamente a esa necesidad. Su propósito no es ampliar el alcance del derecho de retracto, modificar las reglas sustanciales previstas en la Ley 1480 de 2011 ni imponer cargas desproporcionadas a los agentes económicos. Por el contrario, la iniciativa busca fortalecer la efectividad de un derecho ya existente mediante la incorporación de principios y herramientas tecnológicas que garanticen procedimientos simples, accesibles, transparentes, trazables y oportunos. La propuesta se encuentra plenamente armonizada con la Constitución Política, desarrolla el mandato de protección reforzada de los consumidores previsto en el artículo 78 superior y complementa el marco normativo vigente sobre comercio electrónico, mensajes de datos y protección de datos personales. Asimismo, recoge las mejores prácticas internacionales promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), e incorpora tendencias regulatorias adoptadas por la Unión Europea, el Reino Unido, Estados Unidos y Australia, especialmente aquellas orientadas a garantizar que el ejercicio de los derechos del consumidor sea tan sencillo como la contratación realizada por medios digitales. En una economía cada vez más digitalizada, la confianza constituye uno de los principales activos del comercio electrónico. Dicha confianza depende no solo de la facilidad para comprar, sino también de la certeza de que los derechos del consumidor podrán ejercerse de manera efectiva cuando las circunstancias así lo requieran. Un mercado digital competitivo exige reglas claras, procedimientos eficientes y plataformas diseñadas para facilitar, y no obstaculizar, el ejercicio de las garantías legales. En ese sentido, este proyecto representa un paso necesario hacia la modernización del régimen colombiano de protección al consumidor. Al establecer estándares mínimos de accesibilidad digital, equivalencia procedimental, confirmación electrónica, trazabilidad, interoperabilidad y eficiencia en los procesos de reembolso, la iniciativa fortalece la seguridad jurídica, promueve la confianza en el comercio electrónico y contribuye al	desarrollo de un ecosistema digital más transparente, competitivo y respetuoso de los derechos de los consumidores. Por las razones expuestas, y en cumplimiento del mandato constitucional de proteger a los consumidores y promover la efectividad de sus derechos en un entorno económico en constante transformación, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con la convicción de que su aprobación constituirá un avance significativo en la consolidación de un marco regulatorio moderno, equilibrado y acorde con los desafíos de la economía digital del siglo XXI. IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES La presente iniciativa encuentra sólido fundamento en la Constitución Política de Colombia, particularmente en los principios del Estado Social de Derecho, la protección reforzada de los consumidores, la buena fe en las relaciones jurídicas, la igualdad material en el acceso a los derechos, la función social de la empresa y la intervención del Estado en la economía para corregir fallas de mercado y proteger a los sectores más vulnerables de la relación de consumo. El proyecto de ley no crea un nuevo derecho, ni modifica el contenido sustancial del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011. Su finalidad consiste en garantizar que dicho derecho pueda ejercerse de manera efectiva dentro del entorno digital, eliminando barreras tecnológicas que actualmente dificultan su ejercicio y fortaleciendo los mecanismos de transparencia, trazabilidad y eficiencia propios del comercio electrónico. En este sentido, la iniciativa se fundamenta en los siguientes mandatos constitucionales: Estado Social de Derecho y efectividad de los derechos (artículos 1 y 2 de la Constitución) El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho, fundado, entre otros principios, en el respeto por la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la efectividad de los derechos. Por su parte, el artículo 2 establece como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el Estado Social de Derecho no se limita al reconocimiento formal de los derechos, sino que impone a las autoridades el deber de adoptar medidas positivas para hacerlos realmente exigibles por parte de los ciudadanos. En esa medida, no basta con que el Estatuto del Consumidor reconozca el derecho de retracto; resulta igualmente necesario que existan mecanismos tecnológicos adecuados que permitan

ejercerlo de manera sencilla, accesible y efectiva cuando la contratación se desarrolla íntegramente mediante medios electrónicos. La presente iniciativa responde precisamente a ese mandato constitucional, al eliminar obstáculos tecnológicos que pueden convertir un derecho legalmente reconocido en una garantía de difícil ejercicio práctico. Derecho Fundamental A La Igualdad (artículo 13) El artículo 13 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad y obliga al Estado a promover las condiciones para que esta sea real y efectiva. En el comercio electrónico existe una evidente asimetría entre consumidores y proveedores. Los proveedores diseñan unilateralmente las plataformas digitales, determinan la arquitectura de navegación, establecen los procedimientos para ejercer derechos posteriores a la contratación y controlan integralmente la información relacionada con las transacciones. Por el contrario, el consumidor únicamente puede interactuar con la interfaz previamente diseñada por el proveedor, careciendo de capacidad para modificar las condiciones tecnológicas bajo las cuales ejercerá sus derechos. Esta desigualdad estructural justifica la intervención del legislador con el propósito de garantizar condiciones mínimas de equilibrio entre las partes. La Corte Constitucional ha reconocido que el consumidor constituye la parte débil de la relación de consumo y que dicha circunstancia habilita al legislador para establecer medidas especiales de protección orientadas a equilibrar las relaciones contractuales. La presente ley desarrolla precisamente ese mandato, imponiendo estándares tecnológicos mínimos que reduzcan las barreras existentes para el ejercicio del derecho de retracto. Protección constitucional de los consumidores (artículo 78) El principal fundamento constitucional del presente proyecto se encuentra en el artículo 78 de la Constitución Política, según el cual: <i>"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. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios."</i> La Corte Constitucional ha señalado que esta disposición elevó la protección del consumidor a rango constitucional, reconociendo que la relación de consumo presenta importantes desequilibrios económicos, técnicos e informativos que justifican una protección reforzada por parte del Estado.	La jurisprudencia ha explicado que el artículo 78 no solo protege aspectos relacionados con la calidad o seguridad de los bienes y servicios, sino que comprende el conjunto de garantías necesarias para que el consumidor pueda ejercer plenamente sus derechos dentro del mercado. En el contexto del comercio electrónico, dicha protección exige que las herramientas tecnológicas utilizadas por los proveedores no se conviertan en mecanismos para dificultar el ejercicio de derechos legalmente reconocidos. Por ello, la presente iniciativa constituye un desarrollo natural del artículo 78 superior, al establecer estándares mínimos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de retracto mediante canales digitales. Principio de buena fe (artículo 83) El artículo 83 de la Constitución dispone que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse al principio de buena fe. En las relaciones de consumo desarrolladas mediante plataformas digitales, dicho principio exige que el diseño tecnológico de los procedimientos no sea utilizado para obstaculizar el ejercicio de los derechos del consumidor. La buena fe objetiva impone deberes de comportamiento leal, colaboración, transparencia y confianza recíproca entre las partes. En consecuencia, el proveedor no puede aprovechar su posición de control sobre la infraestructura tecnológica para diseñar procedimientos innecesariamente complejos o confusos que desincentiven el ejercicio del derecho de retracto. Las obligaciones previstas en el presente proyecto constituyen una manifestación concreta del deber constitucional de actuar conforme a la buena fe en las relaciones de consumo digitales. V. CONTEXTO NORMATIVO El presente proyecto de ley se inserta dentro del marco jurídico colombiano de protección al consumidor, comercio electrónico, mensajes de datos y transformación digital del Estado. Su finalidad no es modificar el régimen sustancial del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011, sino desarrollar los mecanismos tecnológicos necesarios para garantizar su ejercicio efectivo en el contexto actual del comercio electrónico. La iniciativa responde a la evolución de las relaciones de consumo digitales y complementa la legislación vigente mediante la incorporación de estándares mínimos de accesibilidad, trazabilidad, interoperabilidad y transparencia aplicables a las plataformas digitales que comercializan bienes y servicios.
A continuación, se presentan las principales disposiciones normativas que sustentan el proyecto. Ley 527 de 1999: Comercio Electrónico y Mensajes de Datos La Ley 527 de 1999, "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales", constituye el principal fundamento jurídico del comercio electrónico colombiano. Esta ley incorporó al ordenamiento nacional los principios de equivalencia funcional y neutralidad tecnológica propuestos por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI - UNCITRAL), permitiendo que los mensajes de datos produzcan los mismos efectos jurídicos que los documentos físicos. La Ley 527 reconoce la validez jurídica de: los mensajes de datos; los contratos electrónicos; las comunicaciones digitales; las firmas electrónicas y digitales; la conservación electrónica de documentos. De igual manera, establece que la información generada electrónicamente podrá utilizarse como medio probatorio siempre que se garantice su integridad y confiabilidad. El presente proyecto desarrolla estos principios al establecer la obligación de conservar registros electrónicos del ejercicio del derecho de retracto, generar constancias automáticas de radicación y mantener sistemas de trazabilidad digital que permitan acreditar el cumplimiento de los procedimientos legales. En este sentido, la iniciativa fortalece la aplicación práctica de la Ley 527 de 1999 dentro del ámbito específico de la protección del consumidor. Ley 1480 de 2011: Estatuto del Consumidor La Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, constituye el principal marco normativo de protección de los consumidores en Colombia. Su objeto consiste en garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como promover el respeto por su dignidad y sus intereses económicos. Dentro de las garantías reconocidas por esta ley se encuentra el derecho de retracto, previsto en el artículo 47, mediante el cual el consumidor puede resolver unilateralmente determinados contratos celebrados mediante sistemas de financiación, ventas a distancia o métodos no tradicionales, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la entrega del bien o a la celebración del contrato, según corresponda. El Estatuto establece, entre otros aspectos: los eventos en que procede el retracto; las excepciones legales; el término para ejercerlo; las obligaciones generales del proveedor; el plazo para efectuar la devolución del dinero.	No obstante, la Ley 1480 fue expedida en un contexto tecnológico muy distinto al actual. En 2011 el comercio electrónico colombiano aún se encontraba en una etapa incipiente, caracterizada por una menor penetración de internet, un uso limitado de dispositivos móviles y la inexistencia de muchas de las plataformas digitales que actualmente concentran una parte significativa de las relaciones de consumo. Como consecuencia, el Estatuto del Consumidor regula adecuadamente el contenido jurídico del derecho de retracto, pero no establece estándares tecnológicos sobre la forma en que dicho derecho debe implementarse dentro de las plataformas digitales. Precisamente ese vacío es el que pretende atender la presente iniciativa, sin modificar las reglas sustanciales previstas en la Ley 1480. Ley 1581 de 2012: Protección de Datos Personales El ejercicio del derecho de retracto implica necesariamente el tratamiento de datos personales del consumidor. Por esta razón, las obligaciones previstas en el presente proyecto deberán desarrollarse respetando los principios establecidos en la Ley 1581 de 2012, particularmente los relacionados con: finalidad; necesidad; circulación restringida; seguridad; confidencialidad. En consecuencia, la información solicitada para ejercer el retracto deberá limitarse estrictamente a aquella necesaria para identificar la transacción y gestionar el correspondiente reembolso, evitando requerimientos excesivos o desproporcionados. Asimismo, los registros electrónicos cuya conservación ordena la presente ley deberán cumplir los estándares de seguridad previstos por la legislación sobre protección de datos personales. Régimen de Protección al Consumidor Financiero En numerosas operaciones de comercio electrónico intervienen establecimientos de crédito, entidades emisoras de instrumentos de pago y pasarelas tecnológicas encargadas del procesamiento de transacciones. La Ley 1328 de 2009, que establece el régimen de protección al consumidor financiero, reconoce principios de transparencia, debida diligencia y atención eficiente que resultan plenamente compatibles con la finalidad del presente proyecto. La interoperabilidad prevista entre plataformas de comercio electrónico y procesadores de pago busca precisamente reducir los tiempos de devolución de recursos, evitando que el consumidor deba realizar actuaciones adicionales ante múltiples intermediarios financieros. VI. COMPETENCIAS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor, de conformidad con las competencias asignadas por el Estatuto del Consumidor y demás normas concordantes. En ejercicio de dichas funciones, la SIC ha desarrollado una amplia actividad administrativa relacionada con el comercio electrónico, la publicidad digital, la información al consumidor y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las ventas a distancia. No obstante, las facultades de supervisión tecnológica continúan enfrentando importantes desafíos derivados de la ausencia de obligaciones legales específicas sobre: trazabilidad digital; conservación de registros electrónicos; interoperabilidad; evidencia tecnológica; confirmaciones automáticas; seguimiento en línea de solicitudes de retracto. La presente ley fortalece las herramientas regulatorias disponibles para la autoridad de protección al consumidor, permitiendo verificar de manera objetiva el cumplimiento de las obligaciones tecnológicas por parte de los proveedores. El marco jurídico colombiano reconoce desde hace varios años la validez de la contratación electrónica y protege el derecho de retracto de los consumidores. Sin embargo, la acelerada evolución tecnológica ha transformado profundamente la forma en que se desarrollan las relaciones de consumo. Hoy las plataformas digitales utilizan arquitecturas complejas, interfaces altamente personalizadas, algoritmos de recomendación y procesos automatizados que no estaban contemplados cuando se expidieron las principales normas que regulan el comercio electrónico. Esta realidad hace necesaria una actualización legislativa que no altere el contenido sustancial de los derechos existentes, sino que adapte sus mecanismos de ejercicio a las condiciones tecnológicas actuales. En ese contexto, el presente proyecto complementa el Estatuto del Consumidor mediante la incorporación de estándares mínimos para el ejercicio digital del derecho de retracto, fortaleciendo la transparencia, la trazabilidad, la accesibilidad y la eficiencia de los procedimientos electrónicos, en armonía con el ordenamiento jurídico vigente y con los principios que orientan la transformación digital del país. VII. CONTEXTO INTERNACIONAL La transformación digital de la economía ha modificado profundamente las relaciones de consumo a nivel global. En las últimas dos décadas, el comercio electrónico ha experimentado un crecimiento exponencial, permitiendo que millones de consumidores adquieran bienes y servicios mediante plataformas digitales, aplicaciones móviles, redes sociales y otros canales electrónicos. Paralelamente, los organismos internacionales y	múltiples jurisdicciones han advertido que la protección tradicional del consumidor resulta insuficiente cuando los derechos reconocidos por la ley dependen del diseño tecnológico de las plataformas utilizadas por los proveedores. En este contexto, la tendencia regulatoria internacional ya no se limita a reconocer derechos sustanciales, como el derecho de desistimiento o retracto, sino que busca garantizar que dichos derechos puedan ejercerse de manera sencilla, accesible, transparente y eficaz dentro de los entornos digitales. La presente iniciativa se inscribe dentro de esa evolución normativa y recoge las mejores prácticas desarrolladas por organismos multilaterales y diferentes ordenamientos jurídicos, adaptándolas al contexto constitucional y legal colombiano. En este sentido, La Unión Europea constituye actualmente el referente internacional más avanzado en materia de protección del consumidor digital, cuya normativa relevante será desarrollada a continuación. Directiva 2011/83/UE La Directiva 2011/83/UE armonizó el derecho de desistimiento dentro de los Estados miembros y estableció un conjunto de garantías destinadas a facilitar su ejercicio en los contratos celebrados a distancia. Entre sus principales disposiciones se destacan: - reconocimiento del derecho de desistimiento para contratos celebrados a distancia; - obligación de suministrar información clara antes de la contratación; - utilización de formularios estandarizados; - obligación de confirmar electrónicamente las solicitudes; - reembolso utilizando el mismo medio de pago empleado por el consumidor, salvo acuerdo en contrario; - prohibición de imponer costos adicionales derivados del ejercicio del derecho. La filosofía de esta Directiva consiste en que la facilidad con la que se celebra un contrato electrónico debe corresponderse con una facilidad equivalente para ejercer los derechos posteriores. Directiva (UE) 2019/2161 ("New Deal for Consumers") Acto seguido, la Directiva (UE) 2019/2161 ("New Deal for Consumers"), fortaleció considerablemente la protección del consumidor frente a prácticas digitales engañosas. Entre otras medidas: - incrementó las obligaciones de transparencia en plataformas digitales; - reforzó la información precontractual;
- introdujo mecanismos más severos frente a incumplimientos masivos; - fortaleció las competencias de las autoridades nacionales de protección al consumidor. Aunque no regula específicamente el derecho de retracto, constituye un importante antecedente en la regulación de las relaciones de consumo desarrolladas mediante plataformas digitales. Directiva (UE) 2023/2673 Uno de los desarrollos regulatorios más innovadores en materia de protección del consumidor digital corresponde a la Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo, expedida el 22 de noviembre de 2023, mediante la cual se modificó la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se derogó la antigua Directiva 2002/65/CE. Aunque la reforma tiene como eje principal los contratos financieros celebrados a distancia, el legislador europeo aprovechó esta modificación para introducir reglas de alcance general sobre el ejercicio electrónico del derecho de desistimiento, aplicables a todos los contratos celebrados mediante interfaces en línea. La Directiva comenzó a aplicarse el 19 de junio de 2026. La principal innovación consiste en la incorporación del artículo 11a a la Directiva 2011/83/UE, mediante el cual se establece que, cuando un contrato se haya celebrado a través de una interfaz digital, el consumidor deberá poder ejercer el derecho de desistimiento utilizando igualmente una función electrónica específica disponible dentro de dicha interfaz. Este cambio representa un giro significativo en la política europea de protección al consumidor, al reconocer que la efectividad de los derechos ya no depende únicamente de su consagración normativa, sino también del diseño tecnológico de las plataformas donde se desarrollan las relaciones de consumo. En particular, la Directiva impone a los proveedores varias obligaciones tecnológicas que resultan especialmente relevantes: disponer de una función electrónica específica para ejercer el derecho de desistimiento; identificar dicha función mediante una expresión clara e inequívoca, como "Retirarse del contrato aquí" ("Withdraw from contract here") o una formulación equivalente; garantizar que dicha función permanezca disponible de forma continua durante todo el plazo legal para ejercer el derecho; asegurar que sea fácilmente localizable, visible y accesible dentro de la interfaz digital; permitir que el consumidor suministre únicamente la información necesaria para identificar el contrato y el medio electrónico mediante el cual recibirá la confirmación; incorporar una función independiente de confirmación mediante la cual el consumidor formalice definitivamente el ejercicio del derecho; remitir, sin demora indebida, una constancia electrónica de recepción que incluya el contenido de la solicitud, así como la fecha y la hora exacta de su presentación; y reconocer	que el derecho se entiende ejercido oportunamente desde el momento en que el consumidor envía electrónicamente su declaración de desistimiento dentro del término legal. Estas disposiciones evidencian un cambio de paradigma en el derecho del consumo europeo. Mientras la regulación tradicional se concentraba en reconocer derechos sustanciales, la Directiva 2023/2673 incorpora obligaciones relacionadas con la arquitectura digital de las plataformas, entendiendo que el diseño de la interfaz puede facilitar o dificultar el ejercicio efectivo de los derechos del consumidor. Resulta especialmente relevante que la exposición de motivos de la Directiva parte de un principio de gran afinidad con la presente iniciativa: el ejercicio del derecho de desistimiento no debe ser más gravoso que la celebración del contrato. Este criterio inspira las nuevas obligaciones sobre accesibilidad, simplicidad y confirmación electrónica, y constituye uno de los referentes comparados más sólidos para el desarrollo del principio de equivalencia digital que incorpora el presente proyecto de ley. Asimismo, la Directiva incorpora salvaguardias frente al uso de patrones oscuros (dark patterns) y otras técnicas de diseño que puedan manipular la decisión del consumidor o desincentivar el ejercicio de sus derechos. La regulación europea reconoce que determinadas configuraciones de las interfaces digitales pueden convertirse en mecanismos de presión o fricción que afectan la libertad de elección del consumidor, razón por la cual exige a los Estados miembros adoptar medidas para limitar dichas prácticas. La experiencia europea demuestra que la evolución del comercio electrónico exige avanzar desde una protección centrada exclusivamente en el contenido de los derechos hacia una regulación que también contemple los mecanismos tecnológicos mediante los cuales dichos derechos son ejercidos. Bajo esa misma lógica, el presente proyecto propone que el derecho de retracto reconocido en la Ley 1480 de 2011 esté acompañado de estándares mínimos sobre accesibilidad digital, trazabilidad, confirmación electrónica, interoperabilidad y automatización de los procesos de reembolso, garantizando que la facilidad con la que hoy se celebran contratos electrónicos encuentre una correspondencia equivalente al momento de ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los consumidores. VIII. IMPACTO FISCAL De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En materia presupuestal, los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución establecen que ninguna erogación podrá efectuarse sin encontrarse prevista en el Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, el presente proyecto no ordena un gasto obligatorio, sino que

autoriza al Gobierno Nacional para incorporar las apropiaciones presupuestales que resulten procedentes conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Estatuto Orgánico del Presupuesto y a la disponibilidad de recursos de cada vigencia fiscal.	IX. PROPOSICIÓN Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y solicito respetuosamente a la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República, dar primer debate al proyecto Ley No. 049 de 2026 "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones". Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senador de la República.
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 049 DE 2026 <i>"Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones".</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer el ejercicio efectivo del derecho de retracto previsto en la Ley 1480 de 2011 mediante la implementación de mecanismos tecnológicos que faciliten su ejercicio, garanticen la trazabilidad de las solicitudes y agilicen los procesos de reembolso en las transacciones realizadas por medios electrónicos. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los productores, proveedores, expendedores, intermediarios, plataformas digitales y demás agentes económicos que comercialicen bienes o servicios mediante comercio electrónico, ventas a distancia o cualquier canal digital dirigido a consumidores ubicados en Colombia. Artículo 3. Mecanismo electrónico para el ejercicio del derecho de retracto. Todo proveedor deberá disponer de un mecanismo electrónico permanente, visible, gratuito y de fácil acceso que permita al consumidor ejercer el derecho de retracto cuando este resulte procedente conforme a la Ley 1480 de 2011. Dicho mecanismo deberá encontrarse disponible, como mínimo: En la cuenta del consumidor, cuando esta exista; Dentro de la información correspondiente a cada compra; En la página destinada al servicio al consumidor. El ejercicio del derecho no podrá condicionarse al uso exclusivo de líneas telefónicas, atención presencial, correo electrónico u otros canales diferentes al mecanismo electrónico dispuesto para tal fin. Artículo 4. Principio de equivalencia digital. El procedimiento para ejercer el derecho de retracto no podrá ser más complejo, extenso o gravoso que el utilizado para celebrar el contrato electrónico. En ningún caso podrán establecerse procedimientos que impliquen cargas administrativas desproporcionadas o requisitos tecnológicos innecesarios para el consumidor. Artículo 5. Información mínima requerida. Para ejercer el derecho de retracto únicamente podrá solicitarse la información estrictamente necesaria para identificar la transacción, incluyendo: 1. Identificación del consumidor.	2. Número del pedido o referencia de la compra. 3. Medio de contacto para notificaciones. No podrán exigirse declaraciones adicionales, justificaciones, documentos, formatos físicos o manifestaciones que no sean indispensables para la identificación de la operación. Artículo 6. Confirmación electrónica inmediata. Presentada la solicitud de retracto, el proveedor deberá generar automáticamente una constancia electrónica que incluya como mínimo: 1. Número único de radicación. 2. Fecha y hora exacta de presentación. 3. Identificación de la transacción. Fecha máxima para la devolución del dinero conforme a la legislación vigente. La constancia constituirá prueba suficiente de la oportunidad en el ejercicio del derecho. Artículo 7. Trazabilidad digital. El consumidor podrá consultar, en cualquier momento y por medios electrónicos, el estado de su solicitud de retracto. Como mínimo deberán existir las siguientes etapas: 1. Solicitud recibida. 2. Solicitud en validación. 3. Retracto aceptado. 4. Reembolso en proceso. 5. Reembolso efectuado. Toda actualización deberá registrar fecha y hora. Artículo 8. Reembolso inmediato y automatizado. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de retracto, el proveedor deberá ordenar el reembolso de manera inmediata utilizando, preferentemente, el mismo medio de pago empleado por el consumidor, salvo que este autorice otro mecanismo. La orden de reembolso deberá impartirse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la validación del retracto. Cuando intervengan entidades financieras o procesadores de pago, estos deberán ejecutar las operaciones necesarias con la mayor celeridad posible, sin exceder los términos establecidos en la legislación vigente. Artículo 9. Integración tecnológica con pasarelas de pago. Los proveedores que operen mediante plataformas digitales deberán implementar mecanismos de interoperabilidad con

las pasarelas de pago que permitan iniciar electrónicamente el proceso de devolución de recursos sin necesidad de actuaciones adicionales por parte del consumidor. Artículo 10. Conservación de registros electrónicos. Los proveedores deberán conservar durante cinco (5) años los registros electrónicos asociados al ejercicio del derecho de retracto, incluyendo: 1. Solicitud presentada. 2. Confirmación electrónica. 3. Fechas de validación. 4. Orden de reembolso. 5. Fecha efectiva de devolución de los recursos. Los registros deberán permanecer disponibles para las autoridades competentes. Artículo 11. Prohibición de obstáculos digitales. Se consideran prácticas contrarias a la protección del consumidor: 1. Ocultar o dificultar el acceso al mecanismo electrónico de retracto. 2. Exigir un número de actuaciones superior al requerido para efectuar la compra. 3. Utilizar diseños, interfaces o configuraciones que induzcan al consumidor a desistir del ejercicio de su derecho. 4. Exigir información o documentos no previstos en la ley. 5. Imponer canales exclusivos de atención cuando exista una relación contractual originada por medios digitales. Estas conductas constituirán infracciones al régimen de protección al consumidor vigente. Artículo 12. Vigilancia. La Superintendencia de Industria y Comercio verificará el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley dentro de sus funciones de inspección, vigilancia y control, pudiendo requerir auditorías de los sistemas tecnológicos utilizados para la gestión del derecho de retracto. Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá estándares mínimos de interoperabilidad, accesibilidad digital, seguridad de la información y conservación de evidencia electrónica. Artículo 14. Sostenibilidad fiscal e implementación institucional. La implementación de la presente ley se realizará con cargo a las apropiaciones presupuestales de las entidades competentes, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, sin que su aplicación implique la creación de nuevas entidades, la modificación de las plantas de personal o la autorización de gastos permanentes adicionales no previstos en el Presupuesto General de la Nación.	Las entidades responsables de la aplicación de la presente ley ejercerán las funciones aquí previstas dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, mediante la optimización de sus capacidades institucionales y la coordinación interinstitucional. Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. Cordialmente,  PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senador de la República
--	---

CONTENIDO	
Gaceta número 1417 - martes, 29 de septiembre de 2026	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
	PONENCIAS
	Págs.
Informe de Ponencia positiva y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 40 de 2026 senado, por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación el Paisaje Cultural del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de Ponencia positiva y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 46 de 2026 senado, mediante la cual se reglamenta la actividad del controlador de tránsito aéreo de naturaleza civil en Colombia y se dictan otras disposiciones.	6
Informe de Ponencia positiva y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 49 de 2026 senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos tecnológicos para el ejercicio del derecho de retracto en el comercio electrónico y se dictan otras disposiciones.	9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026