



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 448

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 320 DE 2023 SENADO

por el cual se modifica el artículo 74 de la Ley 143 de 1994.

Bogotá D.C., 4 de Mayo de 2023

Doctor  
GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General  
SENADO DE LA REPUBLICA  
E. S. D.

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley No. 320/23 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 74 DE LA LEY 143 DE 1994".

Cordial saludo,

En desarrollo de mi actividad legislativa, me permito presentar el siguiente proyecto de ley "Por el cual se modifica el artículo 74 de la ley 143 de 1994", para su correspondiente trámite en el Senado de la República.

Atentamente,

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO  
Senador de la República

*Jose David Name Cardozo*  
*Edgar Diaz*  
*Isabel Zuleta*  
*Roberto Perez Perez*  
*Juli April*  
*Emmanuel Hernandez*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SENADO DE LA REPUBLICA

Constitución de Colombia, 1991

El día 4 de mayo de 2023

se recibió en el despacho el proyecto de ley

N.º 320/23 "Legislativo" con todos y

con uno de los requisitos constitucionales y legales

por H.º José David Name Cardozo

*[Signature]*  
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY (370) DE 2023 SENADO

POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 74 DE LA LEY 143 DE 1994

El Congreso de la República

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 143 de 1994, el cual quedará así:

ARTÍCULO 74. Con el fin de promover la eficiencia en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, incentivar la ejecución de proyectos para ampliar la cobertura de este servicio público e impulsar el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías, las empresas que adelanten actividades propias del servicio público domiciliario de energía eléctrica y que hagan parte del Sistema Interconectado Nacional, podrán desarrollar, de manera integrada, las actividades complementarias de generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión de energía eléctrica, así como aquellas adicionales que la ley y las normas que regulan la materia definan como parte del servicio público. Las integraciones de las empresas que desarrollen las actividades de que trata este artículo se someterán a lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 155 de 1959, 10 y subsiguientes de la Ley 1340 de 2009. Esta disposición aplicará también para las empresas que tengan la misma controlante o entre las cuales exista situación de control en los términos del artículo 260 del Código de Comercio y el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, o las normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas regulará el ejercicio integrado de las actividades propias y complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica, así como aquellas que la ley y las normas que rigen la materia definan como parte del servicio público, a fin de promover la competencia, así como prevenir y mitigar eventuales conflictos de interés.

La regulación deberá contemplar medidas para la adecuada implementación de lo dispuesto en el presente artículo, en relación con la concurrencia de actividades realizadas de manera integrada por una misma empresa o por empresas con el mismo controlante o entre las cuales exista situación de control, considerando posibles conflictos de interés, conductas anticompetitivas, abusos de posición dominante, concentración del mercado, posibles riesgos sistémicos y demás condiciones que busquen proteger a los usuarios finales y la prestación del servicio.

PARÁGRAFO PRIMERO. El ejercicio integrado de la actividad de Generación con las demás propias y complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica en los términos del presente artículo, sólo estará permitido cuando la energía generada provenga 100% de fuentes no convencionales de energía renovable. Esta restricción no aplicará para aquellas empresas del sistema interconectado nacional que ejerzan la actividad de generación con anterioridad a la entrada en vigencia de las leyes 142 y 143 de 1994.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Ninguna empresa de servicios públicos domiciliarios, que además de la comercialización de energía desarrolle de manera integrada otras actividades y que represente más del 25% del total de la demanda del Sistema Interconectado Nacional, podrá cubrir con energía propia o con energía de filiales o empresas controladas, más del 40% de la energía requerida para atender la demanda de su mercado regulado. Esta restricción no aplicará a los contratos que sean suscritos como consecuencia de procesos competitivos en los que expresamente el Ministerio de Minas y Energía o la Comisión de Regulación de Energía y Gas, hubieren dispuesto que estarían exceptuados de esta restricción. El Gobierno nacional o la Comisión de Regulación de Energía y Gas en ejercicio de las funciones delegadas, podrá establecer un porcentaje inferior a este 40%.

PARÁGRAFO TERCERO. El Operador del Mercado (Centro Nacional de Despacho -CND, Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales -ASIC y Liquidador y Administrador de Cuentas -LAC) será independiente respecto de cualquier entidad del Estado o cualquier otro agente del mercado, para ello, el Gobierno nacional expedirá la normatividad pertinente.

PARÁGRAFO CUARTO. En todo caso, las actividades propias y/o complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica que adelanten ECOPETROL y/o ISA, serán secundarias a las actividades principales de ECOPETROL en materia de hidrocarburos, e interconexión de la red nacional de energía eléctrica en el caso de ISA y estarán sujetas a la reglamentación que expida la CREG para tal fin.

ARTÍCULO 2°. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JOSE DAVID NAIMÉ CARDOZO
Senador de la República

Esmeralda Homanta

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY (370) DE 2023 SENADO

POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 74 DE LA LEY 143 DE 1994

EXPOSICION DE MOTIVOS

GENESIS Y PROPÓSITO

Una de las principales apuestas del Gobierno Nacional es la de fomentar y garantizar el desarrollo de la generación de Energía proveniente de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable - FNCER. Así las cosas, una de las empresas con mayor dinamismo en este campo, es ECOPETROL, que es el mayor auto generador con FNCER del país.

Con el presente proyecto de ley se propone que ECOPETROL se convierta en punta de lanza de la transición energética del país, que NO solo produzca riqueza para la nación dependiente de combustibles fósiles sino que sea el vehículo de la inversión gubernamental en generación con FNCER. Es decir, en términos absolutos no pretendemos reducir ni los ingresos de Ecopetrol, ni los del gobierno, ni mucho menos los del país, lo que buscamos es que los números absolutos crezcan, pero que, en la composición, los aportes de los negocios renovables sean cada vez mayor.

Ecopetrol ha tenido un proceso ascendente en generación eléctrica, del informe de gestión de 2022<sup>1</sup>, extraemos

En el negocio de gestión energética, el Grupo Ecopetrol logró el cumplimiento anticipado de su meta de eficiencia energética asociada a la reducción del 3% de la demanda de energía eléctrica a 2022. Desde el año 2018 se ha logrado una optimización de demanda eléctrica equivalente a 44.7 MW, lo que significa una mejora del 5.5%. Para el 2022 se logró una reducción de 16.8 MW en las operaciones del Grupo, principalmente a través de la incorporación de buenas prácticas de control operacional en los segmentos del midstream - como la optimización del número de bombas a utilizar en una estación de bombeo - y downstream - con optimizaciones en los sistemas de bombeo eléctrico -, y la implementación de iniciativas de mejora tecnológica con alto impacto en la optimización de la demanda de energía eléctrica en el upstream, como la instalación de nuevos sistemas de bombeo horizontal, mejoras en redes hidráulicas y nanotecnología en los procesos de disposición e inyección de agua en campo Rubiales, y la reducción de pérdidas en las líneas de transmisión

1 INFORME INTEGRADO DE GESTIÓN 2022 GRUPO ECOPETROL, UN GRUPO DIVERSIFICADO DE ENERGÍA

eléctricas en la Vicepresidencia Regional Orinoquía.

En cuanto de renovables, el mismo informe, concluye:

Energías renovables

(SFC 7.4.1.1.1.IV) Para el negocio de energías renovables, durante 2022, Cenit adquirió la pequeña central hidroeléctrica (PCH) Cantayus de 4.3 MW, que inició entregas de energía a la estación Cisneros de esta Compañía. Igualmente entró en operación el Ecoparque Solar Brisas de 26 MW ubicado en Huila y se realizó la compra de 65 MW a 15 años de energía solar. Estos tres (3) proyectos empezaron el suministro de energía al Grupo Ecopetrol en diciembre y permitieron que el año finalizara con una incorporación acumulada de 208 MW de energías renovables no convencionales en su matriz de autogeneración, dándose en 2022 una incorporación de 96 MW. Adicional a los proyectos que entraron en operación durante el año, inició la construcción de los ecoparques solares refinería de Cartagena (23 MW), La Cira (56 MW) y las granjas solares de Cenit (23 MW), los cuales entrarán en operación en 2023. En los ecoparques solares Castilla, San Fernando y solares menores, se logró una reducción de 17.9 kTonCO2e y ahorros por más de 13,000MCOPI.

Hidrógeno

(SFC 7.4.1.1.1.IV) En 2022 se realizó exitosamente el proyecto piloto de producción de hidrógeno verde, a través de un electrolizador piloto de 50kW alimentado por energía solar, en la refinería de Cartagena, con una producción de 20kg H2/día y una inversión de aproximadamente 1MUSD. Este piloto inició en marzo y tuvo una duración de seis (6) meses. Los resultados servirán como base para los siguientes pasos en el desarrollo, implementación y fortalecimiento del plan estratégico de hidrógeno de la Compañía. Actualmente, el electrolizador se encuentra en las instalaciones de Escentia; Por otro lado, en mayo se sellaron las alianzas con seis (6) empresas internacionales, Total Eren y EDF de Francia, Siemens de Alemania, H2B2 de España, Empati de Reino Unido y Mitsui de Japón, para fortalecer el desarrollo del plan estratégico de hidrógeno de la siguiente manera: (i) creando valor para alcanzar la competitividad del costo de producción de hidrógeno al asegurar el acceso oportuno a tecnología y fuentes de energía renovable, de bajo costo; (ii) estructurando oportunidades de financiamiento e inversión para los proyectos del portafolio; y (iii) desarrollando demanda a través de la identificación de mercados y off-takers en etapas tempranas. En las operaciones propias se mantienen el desarrollo de dos (2) megaproyectos de hidrógeno verde, con una capacidad 60 MW de electrolísis, para una producción de 9 ktonH2/año cada uno, de los cuales el 60% se destinará para consumo en las refinerías y el

40% restante para la producción de derivados de hidrógeno. En 2022 se sancionó la primera fase del modelo de maduración, para ambos megaproyectos y continuaron a fase 2. La toma de decisión de inversión para estos se tomará en el cuarto trimestre de 2023 y la puesta en operación se daría en 2025

No obstante, las inversiones que esta empresa está realizando en este campo, se ven truncadas por algunas disposiciones en el mercado eléctrico, vigentes de 1994. Por ello, desde el Ministerio de Minas y Energía, se propuso incluir una disposición que permitiera la integración vertical de la parte de generación eléctrica con FNCER de ECOPETROL, con ISA.

Según la explicación efectuada por la Señora Ministra de Minas a la Comisión V del Senado, existe una necesidad de transformación normativa para el desarrollo de proyectos de FNCER, y que Ecopetrol pueda ser considerado dentro del mercado eléctrico como un generador de energía eléctrica. Y se convierta en la punta de lanza de las energías no convencionales renovables

Por ejemplo, en la actualidad Ecopetrol puede generar para sí mismo, pero no puede generar para excedentes en la red. Tan solo puede vender los excedentes producidos con petróleo o gas natural, en efecto, el artículo 6º de la ley 2099 de 2022, dispone:

**ARTÍCULO 6o.** Adicionase el siguiente inciso al literal a) del artículo 8o de la Ley 1715 de 2014:  
 Para el caso de los autogeneradores de propiedad de productores de Petróleo y/o Gas Natural, estos podrán vender en el mercado mayorista, a través de empresas facultadas para ello, sus excedentes de energía que se generen en plantas de generación eléctrica que utilicen gas combustible.

Es decir los excedentes de la generación de energía con fuentes renovables no podría cumplir los requisitos exigidos para su venta en el mercado mayorista.

En otro aspecto, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado, en las líneas estratégicas del Gobierno nacional expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentran alineadas con la Transición Energética, entre otras:

- a. Promoción de fuentes no convencionales de energía (PND – 4.C.1.a).
- b. Promoción de la eficiencia energética (PND – 4.C.2.b).
- c. Integración vertical para la generación de energía a partir de FNCER y participación de nuevos agentes del mercado eléctrico bajo condiciones competitivas y de tarifas eficientes (PND – 4.C.2.b).

Es el camino correcto para ubicar a COLOMBIA como potencia energética en Latinoamérica.

**DIMANIZARIA EL MERCADO DE ENERGIA DEL PAIS**

El artículo pretende modificar el artículo 74 de la Ley 143 de 1994, eliminando las restricciones a la integración vertical entre las actividades de generación y transmisión, en el siguiente cuadro se muestra paralelamente el texto vigente y las propuestas que se incluyen en el presente proyecto de ley.

Artículo 74 de la Ley 143 de 1994	TEXTO PROPUESTO
<Artículo sustituido por el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente> Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios que tengan por objeto la prestación del servicio público de energía eléctrica y que hagan parte del Sistema Interconectado Nacional, podrán desarrollar las actividades de generación, distribución y comercialización de energía de manera integrada. Esta disposición aplicará también para las empresas que tengan el mismo controlante o entre las cuales exista situación de control en los términos del artículo 260 del Código de Comercio y el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, o las normas que las modifiquen o adicionen.	<b>ARTÍCULO 74.</b> Con el fin de promover la eficiencia en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, incentivar la ejecución de proyectos para ampliar la cobertura de este servicio público e impulsar el desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías, las empresas que adelanten actividades propias del servicio público domiciliario de energía eléctrica y que hagan parte del Sistema Interconectado Nacional, podrán desarrollar, de manera integrada, las actividades complementarias de generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión de energía eléctrica, así como aquellas adicionales que la ley y las normas que regulan la materia definan como parte del servicio público. Las integraciones de las empresas que desarrollen las actividades de que trata este artículo se someterán a lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 155 de 1959, 10 y subsiguientes de la Ley 1340 de 2009. Esta disposición aplicará también para las empresas que tengan la misma controlante o entre las cuales exista situación de control en los términos del artículo 260 del Código de Comercio y el artículo 45 del Decreto 2153

	de 1992, o las normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.
La Comisión de Regulación de Energía y Gas establecerá la regulación diferencial que fuere pertinente para la promoción de la competencia y la mitigación de los conflictos de interés en los casos de que trata el presente artículo y en los casos en que la integración existiere previamente a la expedición de la presente ley.	La Comisión de Regulación de Energía y Gas regulará el ejercicio integrado de las actividades propias y complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica, así como aquellas que la ley y las normas que rigen la materia definan como parte del servicio público, a fin de promover la competencia, así como prevenir y mitigar eventuales conflictos de interés.  La regulación deberá contemplar medidas para la adecuada implementación de lo dispuesto en el presente artículo, en relación con la concurrencia de actividades realizadas de manera integrada por una misma empresa o por empresas con el mismo controlante o entre las cuales exista situación de control, considerando posibles conflictos de interés, conductas anticompetitivas, abusos de posición dominante, concentración del mercado, posibles riesgos sistémicos y demás condiciones que busquen proteger a los usuarios finales y la prestación del servicio.
<b>PARÁGRAFO 1o.</b> La Comisión de Regulación de Energía y Gas deberá adoptar medidas para la adecuada implementación de lo dispuesto en el presente artículo, en relación con la concurrencia de actividades de comercialización, generación y distribución en una misma empresa o en empresas con el mismo controlante o entre las cuales exista situación de control, incluyendo posibles conflictos de interés, conductas anticompetitivas y abusos de posición dominante y las	<b>PARAGRAFO PRIMERO.</b> El ejercicio integrado de la actividad de Generación con las demás propias y complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica en los términos del presente artículo, sólo estará permitido cuando la energía generada provenga 100% de fuentes no convencionales de energía renovable. Esta restricción no aplicará para aquellas empresas del sistema interconectado nacional que ejerzan la actividad de generación con anterioridad a


demás condiciones que busquen proteger a los usuarios finales.	la entrada en vigencia de las leyes 142 y 143 de 1994.
<b>PARÁGRAFO 2o.</b> Ninguna empresa de servicios públicos domiciliarios que desarrolle en forma combinada la actividad de generación de energía, y/o la de comercialización y/o la de distribución, que represente más del 25% del total de la demanda del Sistema Interconectado Nacional, podrá cubrir con energía propia o con energía de filiales o empresas controladas, más del 40% de la energía requerida para atender la demanda de su mercado regulado. Esta restricción no aplicará a los contratos bilaterales que sean asignados en procesos competitivos en los que expresamente el Ministerio de Minas y Energía o la Comisión de Regulación de Energía y Gas en ejercicio de las funciones delegadas, dispongan que están exceptuados de esta restricción. El Gobierno nacional o la Comisión de Regulación de Energía y Gas en ejercicio de las funciones delegadas, podrá establecer un porcentaje inferior a este 40%.	<b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Ninguna empresa de servicios públicos domiciliarios, que además de la comercialización de energía desarrolle de manera integrada otras actividades y que represente más del 25% del total de la demanda del Sistema Interconectado Nacional, podrá cubrir con energía propia o con energía de filiales o empresas controladas, más del 40% de la energía requerida para atender la demanda de su mercado regulado. Esta restricción no aplicará a los contratos que sean suscritos como consecuencia de procesos competitivos en los que expresamente el Ministerio de Minas y Energía o la Comisión de Regulación de Energía y Gas hubieren dispuesto que estarían exceptuados de esta restricción. El Gobierno nacional o la Comisión de Regulación de Energía y Gas en ejercicio de las funciones delegadas, podrá establecer un porcentaje inferior a este 40%.
	<b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Operador del Mercado (Centro Nacional de Despacho - CND, Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales -ASIC y Liquidador y Administrador de Cuentas - LAC) será independiente respecto de cualquier entidad del Estado o cualquier otro agente del mercado, para ello, el Gobierno nacional expedirá la normatividad pertinente.
	<b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> En todo caso, las actividades propias y/o complementarias del servicio público domiciliario de energía eléctrica que adelanten ECOPETROL y/o ISA, serán secundarias a las actividades

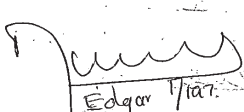
<div data-bbox="235 440 727 528" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>principales de ECOPETROL en materia de hidrocarburos, e interconexión de la red nacional de energía eléctrica en el caso de ISA y estarán sujetas a la reglamentación que expida la CREG para tal fin.</p> </div> <p>Este artículo no tiene que generar temor, si se tiene en cuenta que existen dos empresas integradas verticalmente existentes al momento de expedición de la ley 142 y que la misma ley permitió que pudieran conservar esa condición, durante las casi tres décadas que han pasado desde la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994.</p> <p>El artículo 74 de la ley 143 prohibió la integración vertical al señalar que las empresas que se constituyeran para prestar el servicio público de electricidad con posterioridad a su entrada en vigencia "no podrán más de una de las actividades relacionadas con el mismo con excepción de la comercialización que puede realizarse en forma combinada con una de las actividades de generación o distribución". Esta es la razón por la cual, por ejemplo, EPM puede ejercer conjuntamente todas las actividades de la cadena eléctrica.</p> <p>En otras palabras, la integración vertical no es extraña para el sector eléctrico colombiano. No sobre recordar que con base en el numeral 25 del artículo 73 de la ley 142 y el artículo 3 de la ley 143, la Comisión de Regulación de Energía y Gas expidió, en diciembre de 1996, la resolución 128 de ese año mediante la cual se establecieron límites a la participación en el mercado de generación. Esta norma ha sido objeto de varias modificaciones, especialmente en lo referente a la metodología para el cálculo de las participaciones y al tratamiento de las empresas vinculadas entre sí mediante participaciones accionarias.</p> <p>De igual forma, en este proyecto de ley, se hace explícito que la CREG determinará la manera en que se resolverán eventuales conflictos de interés entre unidades o dependencias de un mismo grupo empresarial que desarrollen diversas actividades dentro de las cadenas de prestación de los servicios de electricidad y gas combustible.</p> <p>Para incluir este tipo de proposiciones, es menester sopesar a profundidad aspectos relacionados con los beneficios y/o perjuicios de levantar las restricciones en materia de integración, por ello en los parágrafos se han incluido medidas que garantizan un modelo de competencia; en donde están claramente delimitados los límites en la participación en el mercado nacional, y se deja a la regulación de la CREG las disposiciones, que en particular, evitarán y controlarán los abusos de posición o de participación en el mercado.</p>	<p>Es de gran utilidad para los usuarios del servicio de energía contar con una empresa que busque su beneficio, a través de una mayor competencia. Con mayor razón si se analiza con detenimiento la redacción del artículo propuesto. Se mantiene los límites nunca superar el 40% de la energía requerida para atender la demanda de su mercado regulado y en casos específicos "El Gobierno nacional o la Comisión de Regulación de Energía y Gas en ejercicio de las funciones delegadas, podrá establecer un porcentaje inferior a este 40%".</p> <p>Al permitirse la integración vertical de ECOPETROL (que genera energía con fuentes renovables) e ISA presentaría beneficios para el avance tecnológico nacional en materia, por ejemplo de hidrógeno. Se avanzaría en el fomento de programas de Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en tecnologías de H2, con estrategias en conjunto con actores estratégicos para el fomento programas, proyectos o actividades en CTeI; igualmente, permitiría implementar estrategias de participación y apoyo al desarrollo de Centros de Innovación y Tecnología en diversas zonas del país, como es el Centro Caribe, que se desarrolla en las instalaciones de Ecopetrol.</p> <p>Igualmente, con una empresa colombiana se establece la generación de conocimiento y puede reproducirse a través de talleres con expertos internacionales dirigidos tanto a personal de las entidades públicas como a la industria en general, que promuevan el avance, en especial del Hidrógeno.</p> <p>Una medida de tanta importancia debe estar acompañada de mecanismos que garanticen la libre competencia y desarrollo del mercado en condiciones de equidad con el fin de que las decisiones se tomen con transparencia y objetividad y se evite la presencia de conflicto de intereses con las demás empresas y actividades del sector eléctrico. Por ello se incluye de manera específica como función de la CREG, regular el ejercicio integrado de las actividades a fin de promover la competencia, así como prevenir y mitigar eventuales conflictos de interés.</p> <p><b>INDEPENDENCIA DE XM</b></p> <p>Es evidente que la realidad económica del sector cambio con la adquisición del 51.4% de la participación accionaria de ISA, por parte de ECOPETROL, por tanto al darle mayor flexibilidad para actuar dentro del mercado, permitiría lograr las principales apuestas del sector, a saber: la promoción y desarrollo de las fuentes no convencionales de energías renovables, la eficiencia energética, la estructuración de proyectos, la seguridad energética, y el mejoramiento de la infraestructura y ampliación de cobertura de energía.</p> <p>Durante 16 años XM se caracterizó por la excelencia técnica, la independencia operativa, la transparencia en el manejo de los recursos, el carácter investigativo y la incorporación de las</p>
<p>mejores prácticas globales, lo cual se ve reflejado en la gestión eficiente y continua del sistema eléctrico colombiano. Y ello no cambio con la adquisición de ECOPETROL del 51,4% de acciones de ISA.</p> <p>En este acápite, vale la pena recordar las acciones que ya XM, ECOPETROL E ISA tomaron para garantizar la independencia. En primer lugar, el Gobierno Nacional y Ecopetrol firmaron el contrato interadministrativo para la compra de las acciones propiedad de la Nación en ISA, se establecieron algunos compromisos para dar cumplimiento a esta premisa.</p> <p>En segundo lugar, se realizó una reforma estatutaria en XM para que la Junta Directiva esté conformada en su totalidad por miembros independientes, estableciendo requisitos de independencia más exigentes que los anteriores. Y con base en ello se conformó la Junta Directiva de XM con el 100% de sus miembros independientes en relación con ISA y Ecopetrol, fortaleciendo los criterios de independencia de los miembros con base en los que son aplicables a las sociedades emisoras de valores.</p> <p>Con el propósito de seguir fortaleciendo la independencia y neutralidad de XM, como operador y administrador del mercado de energía colombiano, en el presente proyecto de ley se deja a con claridad meridiana que sobre XM, al separarla TOTALMENTE de alguna entidad del Estado o de algún agente del mercado. Se trata de mantener incólume los servicios del Centro Nacional de Despacho (CND), del Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) y del Liquidador y Administrador de Cuentas (LAC), prestados por XM.</p> <p><b>CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ol>	<p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(P)), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.</p> <p>Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye el presente proyecto. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]»2.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar.</p> <p>En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con el sector eléctrico.</p> <p><b>IMPACTO FISCAL</b></p> <p>El Proyecto de ley en mención no requiere estudio de impacto fiscal debido a que las acciones que se proponen realizar en el presente Proyecto de ley no amplían los beneficios tributarios o incluye disposiciones con gasto público.</p> <p>Adicionalmente, el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se trata de un requisito de racionalidad legislativa en el sentido de responder a la realidad económica del país. Sobre este tema se cita el siguiente aparte de la Sentencia C - 502 de 2007:</p> <p>"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las</p>

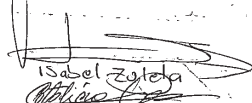
incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar, la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.


Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica".


De los honorables congresistas,


  
 JOSE DAVID NAME CARDOZO  
 Senador de la República

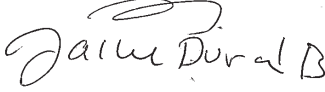
  
 Edgar M. Contreras

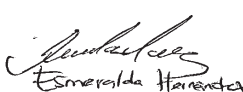
  
 Isabel Zuleta

  
 Inti Raul Asprilla

  
 Catalina Del Socorro Perez

  
 Andrea Padilla Villarraga

  
 Jaime Duran B

  
 Yuly Esmeralda Hernandez

# SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 4 del mes mayo del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°: 320/23 Acto Legislativo N°: \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. S. Jose David Name

  
 SECRETARIO GENERAL

### SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de mayo de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.320/23 Senado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY 143 DE 1994" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JOSÉ DAVID NAME CARDOZO, EDGAR DE JESÚS DÍAZ CONTRERAS, JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ, INTI RAUL ASPRILLA REYES, ANDREA PADILLA VILLARRAGA, YULY ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

#### PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 04 DE 2023

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL VICEPRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 321 DE 2023 SENADO**

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

<p style="text-align: right;">Bogotá D.C. 9 de mayo de 2023</p> <p>Honorable <b>Gregorio Eljach Pacheco</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: right;"><i>[Firma]</i></p> <p><b>Asunto:</b> Proyecto de Ley No. ___ de 2023 "Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En mi condición de Senador del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca regular la prestación de los servicios aéreos en Colombia y fortalecer los derechos de los usuarios.</p> <p>De tal forma, presenté a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.</p> <p>Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).</p> <p>Cordialmente,</p> <p><i>[Firma]</i> <b>ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ</b> Senador de la República Pacto Histórico</p>	<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley No. _____</p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones."</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las reglas por las cuales se registrarán las prestadoras del servicio aéreo comercial de transporte público regular doméstico de pasajeros, buscando la protección prevalente de los derechos de los usuarios a cuyos casos se les deberá aplicar la norma más favorable en cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que resultare entre estos y las prestadoras del servicio.</p> <p><b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> Las normas que aquí se dictan serán aplicables a los prestadores del servicio de transporte aéreo público doméstico de pasajeros y a sus usuarios en todo lo que compete, así como los terceros o intermediarios que intervengan en dicha actividad comercial, buscando fortalecer los derechos de los usuarios frente a los prestadores del servicio.</p> <p><b>Artículo 3. Deberes de los prestadores del servicio.</b> Las empresas dedicadas a la prestación del servicio del transporte aéreo regular doméstico de pasajeros, sin perjuicio de las demás normas sobre la materia que no le sean contrarias a esta, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Brindar información completa, clara y veraz sobre los vuelos disponibles, indicando las horas precisas de los mismos y todas las condiciones aplicables.</li> <li>(ii) Informar a los usuarios sobre su listado de derechos y deberes, incluyendo los horarios de los vuelos, condiciones de los mismos, reglas de abordaje y todas aquellas compensaciones a que pueden acceder ante el incumplimiento de las aerolíneas.</li> <li>(iii) Informar sobre las tarifas y el precio total a pagar conforme al servicio contratado, discriminando cada concepto que aquel incluye, sin que pueda haber ningún tipo de modificación posterior por causas imputables a las prestadoras del servicio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>(iv) Informar sobre las condiciones precisas del vuelo que incluyen, aunque sin limitarse a ellas, las reglas de abordaje, hora en sala, hora de vuelo, hora de llegada, reglas sobre el transporte de equipaje y mascotas, entre otras que guarden relación con la prestación del servicio, todo a fin de que el usuario pueda ejercer los derechos que le asisten como consumidor.</li> <li>(v) Informar en forma clara, veraz y completa sobre las condiciones relativas a reservas, cancelaciones, compra de tiquetes, cambios de vuelo, derecho de retracto, desistimiento, transporte de equipaje, y todas aquellas que el usuario pueda solicitar.</li> <li>(vi) Brindar información completa, veraz y suficiente, que contenga todas las condiciones necesarias para acceder a las eventuales promociones ofertadas al público y las condiciones que le son aplicables.</li> <li>(vii) Informar al usuario sobre cualquier cambio en la prestación del servicio que afecte la reserva, con mínimo 72 horas de antelación a la fecha y hora del vuelo.</li> </ul> <p>La causal indicada deberá ser plenamente justificada y el usuario tendrá derecho a obtener prueba siquiera sumaria que demuestre tal razón. No obstante, ante dichos cambios, los usuarios podrán hacer uso de su derecho a desistir, retractarse o modificar el vuelo según sea el caso, a pesar de haber pasado el tiempo límite que se prevé para ejercerlos.</p> <p>Se exceptúan de lo anterior las causas asociadas a factores climáticos, fallas técnicas imprevisibles, circunstancias de fuerza mayor, condiciones operacionales y otras ocurridas con menos de 24 horas de antelación al vuelo, casos en los cuales se les deberá informar a los usuarios en forma completa, clara y veraz sobre la situación específica que se constituye como excepción y las posibles soluciones a que puede acceder.</p> <p>No obstante la situación anterior, los operadores de los aeropuertos también serán responsables frente al usuario cuando por causas que le sean imputables ocasionen cambios en la prestación del servicio o le causen cualquier clase de perjuicio al consumidor.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(viii) Expedir sin costo alguno el pasabordo a todos los usuarios, bien sea físico o digital a elección del pasajero, en el momento en que este lo solicite.</li> </ul>	<p><b>Artículo 4. Derecho de retracto.</b> Para los efectos de esta ley, el derecho de retracto consiste en la posibilidad que tienen los usuarios de dar por terminado el contrato celebrado con la aerolínea cuando ha hecho reservas por medios no tradicionales como compras por internet, sin que se requiera la aprobación del prestador del servicio, y bastando solamente la notificación de su voluntad.</p> <p>Los usuarios de las aerolíneas tendrán derecho a retractarse del servicio adquirido, siempre y cuando ocurra dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las aerolíneas deberán informar al usuario por todos los medios que tengan a su disposición sobre el derecho de retracto que les asiste, de manera completa, clara y veraz.</p> <p><b>Parágrafo segundo.</b> La aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero al usuario que ejerció su derecho de retracto, dentro de los treinta días calendario siguientes a la notificación que el usuario le haya hecho a la aerolínea.</p> <p><b>Parágrafo tercero.</b> No aplicará el derecho de retracto en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco (5) días de la fecha del vuelo.</p> <p><b>Artículo 5. Modificación de tiquetes.</b> El usuario de las aerolíneas podrá solicitar corrección de errores en cualquier momento, hasta por una sola vez, sin que por ello se le pueda imponer ninguna sanción ni sobreprecio alguno.</p> <p><b>Artículo 6. Cambios de horario.</b> El usuario podrá solicitar el cambio de horario del viaje que adquirió bajo las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió con anterioridad a los cinco días de la fecha del vuelo, no habrá cobro de penalidad alguna, sin embargo, el usuario deberá asumir el sobreprecio a que haya lugar.</li> <li>(ii) Si la solicitud de cambio de horario ocurrió dentro de los cinco días anteriores a la fecha y hora del vuelo, el usuario deberá asumir pagar la penalidad y el sobreprecio a que haya lugar.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> En ningún caso la penalidad de que trata el presente artículo podrá superar el diez por ciento (10%) del valor del tiquete adquirido.</p> <p><b>Artículo 7. Desistimiento.</b> Para los efectos de esta ley, desistimiento se entenderá como la posibilidad que tienen todos los usuarios de dar por terminado el vínculo</p>

contractual que tiene con la aerolínea cuando se adquirió una reserva o vuelo por medios tradicionales.

El usuario podrá desistir de hacer uso del tiquete, dando aviso al prestador del servicio dentro de los cinco (5) días posteriores a la compra.

**Parágrafo.** En los casos de ventas promocionales, aplicarán las condiciones aceptadas por el usuario, mismas que le serán oportunamente informadas en forma completa, clara y veraz.

**Parágrafo segundo.** No aplicará el desistimiento en los casos en que el vuelo fue adquirido con un plazo inferior a cinco días de la fecha del vuelo.

**Artículo 8. Reembolso.** En caso que el usuario haga uso del desistimiento de que trata el artículo anterior, la aerolínea deberá reembolsar el cien por ciento (100%) del dinero pagado, dentro de los treinta días calendario contados a partir de la notificación que se les hiciera de la voluntad de desistir.

**Artículo 9. Deber de compensación.** Las aerolíneas deberán compensar a los usuarios cuando haya retraso o cancelación de los vuelos por causas imputables a los prestadores del servicio, así:

- (i) Por demoras superiores a una hora, pero inferiores a tres, deberá proporcionar un refrigerio y la posibilidad de comunicarse.
- (ii) Por demoras superiores a tres horas, pero inferiores a cinco, deberá proporcionar alimentación respectiva de la hora del día y la posibilidad de comunicarse.
- (iii) Por demoras superiores a cinco horas, deberá proporcionar la alimentación respectiva a la hora del día, la posibilidad de comunicarse, reembolsar el treinta por ciento (30%) del valor del trayecto, que se podrá dar en efectivo, bonos para tiquetes o millas, a elección del usuario.

Si la demora es superior a cinco horas y además sobrepasa a las diez de la noche (10:00 p.m.), el pasajero tendrá derecho a que le sea pagado el hospedaje y los gastos y traslados desde y hacia el aeropuerto, en caso de no encontrarse en su lugar de residencia.

**Parágrafo.** En los casos en que ocurran retrasos o cancelaciones de vuelos, a elección del usuario, podrá ejercer el derecho de retracto o desistimiento sin que por ello se le pueda imponer ninguna clase de sanción o multa o, podrá solicitar que le sea entregado un tiquete reprogramable que podrá redimir dentro del año inmediatamente siguiente. La aerolínea estará exenta de compensar en los términos de este artículo en los casos en que el usuario haga uso del desistimiento o retracto, según el caso. No obstante, deberá reintegrar el ochenta por ciento (80%) del valor pagado por el tiquete.

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

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

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

**Artículo 11. Autoridad competente.** A partir de la promulgación de esta ley, la autoridad encargada de recibir las reclamaciones y demás recursos jurídicos por parte de los usuarios, así como de tramitarlos e imponer sanciones, será la Superintendencia de Industria y Comercio.

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

**Artículo 12. Sanciones.** Las prestadoras del servicio que incumplan cualquiera de las disposiciones aquí contenidas deberán pagar una multa a favor de la Nación en los términos que fije la Aeronáutica Civil, estableciendo topes mínimos y máximos, con un criterio de razonabilidad.

**Artículo 13. Tarifas.** El Gobierno Nacional a través de la Aeronáutica Civil expedirá anualmente una resolución que establezca el régimen tarifario para el servicio de transporte aéreo de pasajeros el cual imponga un rango de precios que estipule un mínimo y un máximo en los cuales las aerolíneas deban ofertar sus pasajes. Lo anterior

bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del mercado y buscando que no haya alteraciones o modificaciones injustificadas en la fijación de precios por parte de las aerolíneas.

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

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

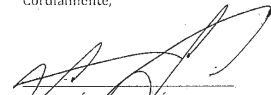
**Parágrafo tercero.** En las rutas en que haya uno o pocos prestadores del servicio, las aerolíneas deberán ajustarse a los mismos criterios que son aplicables a los demás casos, en los términos que para ello defina el gobierno nacional.

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

**Artículo 14. Reglamentación.** El gobierno nacional contará con seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar de acuerdo a los lineamientos que aquí se enunciaron.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Pacto Histórico

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

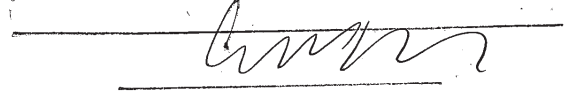
El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 324 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Alex Flórez Hernández



SECRETARIO GENERAL

**Exposición de Motivos**

**I. Iniciativas Legislativas**

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

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

**II. Fundamentos Constitucionales.**

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

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

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

públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

**III. Fundamentos Legales.**

El Estado colombiano a través de la Ley 701 de 2002 aprobó el "Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional" hecho en Montreal, el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El artículo 4º de la Ley 336 de 1996 establece que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

El artículo 5º de la Ley 336 de 1996 estipula que el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

El artículo 6º de la Ley 336 de 1996 define que la actividad transportadora se entiende como un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno nacional.

El artículo 68 de la Ley 336 de 1996 consagra que el transporte aéreo además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

El artículo 1782 del Código del Comercio de Colombia consagra que por "autoridad aeronáutica" se entiende el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil o la

entidad que en el futuro asuma las funciones que actualmente desempeña dicha Jefatura. Corresponde a esta autoridad dictar los reglamentos aeronáuticos.

El artículo 1842 del Código del Comercio de Colombia estipula que el explotador que cause un abordaje será responsable de la muerte, lesiones o retrasos causados a personas a bordo de otras aeronaves y de la destrucción, pérdida, daños, retrasos o perjuicios a dichas aeronaves y a los bienes a bordo de las mismas, de conformidad con los artículos 1834 y 1839.

El artículo 1878 del Código del Comercio de Colombia establece que, en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público podrán fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, conforme a los reglamentos de la empresa, aprobados por la autoridad aeronáutica.

El artículo 1883 del Código del Comercio de Colombia estipula que, el transportador es responsable del daño resultante del retardo en el transporte de pasajeros, equipajes o mercancías.

**IV. Autoridades Encargadas.**

**• Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil**

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, es la autoridad aeronáutica de la República de Colombia, que ha sido facultada por el artículo 1782 del Código de Comercio, Ley 105 de 1993, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996, el Decreto 101 de 2000, el artículo 5º del Decreto 260 de 2004, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 2409 de 2018 para: (i) reglamentar y clasificar los servicios aéreos, los explotadores y las rutas; (ii) señalar las condiciones que deben llenarse para obtener permisos de operación, con la finalidad de lograr la prestación de servicios aéreos seguros, eficientes y económicos, que al mismo tiempo garanticen la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea en general; (iii) dictar las normas de operación y mantenimiento de las aeronaves; (iv) desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil; (v) dictar normas sobre seguridad de la aviación civil y seguridad operacional; entre otros.

**• Ministerio de Transporte - Dirección General de Transporte Aéreo**

Conforme el artículo 25 del Decreto 101 de 2000 corresponde a la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte las facultades de: (i) Asesorar al ministro en la formulación de la política del Gobierno Nacional en materia de transporte aéreo; (ii) Coordinar con la Aerocivil las actividades necesarias para

conformar, mantener, administrar y vigilar la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica; (iii) Velar por la correcta ejecución de las actividades de control, seguridad e infraestructura, del transporte aéreo; (iv) Propiciar la participación privada en el desarrollo y operación de la infraestructura aeroportuaria; (v) Velar por el mantenimiento actualizado del inventario de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, en coordinación con las entidades territoriales; (vi) Colaborar con las instancias pertinentes en el proceso de descentralización aeroportuaria; (vii) Mantener un sistema de información para el transporte aéreo y su infraestructura, que proporcione los datos estadísticos para el sector público y privado; (viii) Coordinar con la Aerocivil el desarrollo actualizado de los reglamentos aeronáuticos y velar por su correcta aplicación; (ix) Mantener informadas a las comunidades, gremios y usuarios sobre los proyectos en el modo de su competencia y su contribución al desarrollo.

**• Superintendencia de Transporte - Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte**

En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Transporte por medio de su Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte es la autoridad que se encarga de proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, así como de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos de los usuarios de estos servicios; cumpliendo funciones administrativas que buscan la protección de los intereses.

**V. Marco Conceptual y sustentación del proyecto.**

En Colombia, el contrato de transporte aéreo como negocio jurídico se encuentra regulado por los artículos 1874 a 1909 del Código de Comercio y como principal antecedente del tráfico aéreo se encuentran, el convenio de Varsovia de 1929 y el convenio de Montreal de 1999, último en cuya reglamentación descansa la armonización de reglas que regulan la responsabilidad contractual del transportista con respecto al pasajero y al expedidor de cargas, entrado en vigencia el 4 de noviembre de 2003 y que a la fecha cuenta con 102 Estados partes. Convenios que cuentan con normas de transporte de personas y mercancías, relativas a las reglas Básicas del Contrato de Transporte Aéreo Internacional; articuladas con la Ley 105 de 1993, respecto de las funciones relativas al transporte aéreo ejercidas por la Unidad Administrativa especial denominada Aeronáutica Civil, adscrita al Ministerio del Transporte; así como el Decreto 260 de 2004 y la Resolución 5036 de 18 septiembre de 2009.



En lo que respecta al contrato de transporte propio del tráfico aéreo, el artículo 1874 y siguientes del Código de Comercio, contempla que, el contrato de transporte se considera interno cuando los lugares de partida y destino fijados por las partes están dentro del territorio nacional, e internacional en los demás; que las cláusulas del contrato de transporte celebrado con empresarios públicos deberán hacerse conocer de los pasajeros en el billete o boleto de pasaje, en los documentos de transporte que se entreguen a estos o en un lugar de las oficinas de aquellos en donde sean leídas fácilmente casos; y que el transporte que efectúen sucesivamente varios transportadores por vía aérea, se juzgará como transporte único cuando haya sido considerado por las partes como una sola operación, ya sea que se formalice por medio de un solo contrato o por una serie de ellos; sin embargo, existe una remisión por subsidiaridad normativa que contempla que para la materia, los aspectos que no se encuentren regulados por el código o compendio normativo siempre que se refieran a las condiciones del transporte, podrán ser regulados por las empresas aéreas de transporte público mediante reglamentación que requiere aprobación de la autoridad aeronáutica.

Es así que, aún en los casos de desistimiento del viaje por parte del pasajero, las empresas de transporte público pueden fijar porcentajes de reducción en la devolución del valor del pasaje, pudiendo además exigir a cada pasajero antes de abordar la nave la documentación necesaria para desembarcar en el punto de destino, sin perjuicio que de no contar con ella se puede reservar el derecho de permitir o no su abordaje. No obstante, el transportador es responsable del daño causado en caso de muerte o lesión del pasajero, con la sola prueba de que el hecho que lo causó se produjo a bordo de la aeronave o durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque, a menos que pruebe hallarse en cualquiera de las causales de exoneración y que tomó todas las medidas necesarias para evitar la materialización del daño o que le fue imposible tomarlas.

Sin embargo, cuando el viaje no puede iniciarse en las condiciones estipuladas o se retrase su iniciación por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas que afecten la seguridad, el transportador queda liberado de toda responsabilidad devolviendo el precio del billete, pudiendo en ese caso el pasajero exigir la devolución inmediata del precio. Ahora, en caso de haber comenzado el viaje, y existir una interrupción, el transportador se encuentra obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta y riesgo, utilizando el medio más rápido posible hasta dejarlos en su destino, salvo que los pasajeros opten por el reembolso de la parte del precio proporcional al trayecto no recorrido, así como a asumir los gastos razonables de manutención y hospedaje que se deriven de cualquier interrupción.

contratos de transporte, en lo relacionado con los tiquetes perdidos, el reembolso de los dineros por compra de tiquetes no utilizados, cambios de itinerarios, cancelación de vuelos y no respuesta de peticiones quejas y reclamos, así como pérdida de los vuelos por imposibilidad de uso con ocasión a sintomatología de COVID-19; situación de indefensión que reflejó la no tutela judicial efectiva de que gozan los consumidores, en temas directamente relacionados con el derecho de retracto y la garantía de calidad, establecidos en el Estatuto del Consumidor, así como el cumplimiento de las obligaciones contractuales en el marco del carácter sinalagmático del contrato de transporte, el alcance del acuerdo de voluntades dado por su función social, en apego al principio de buena fe y las reglas que de él se desprenden, propios del deber jurídico generado por los derechos contenidos en la relación obligacional.

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

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

Conforme datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, recibió la máxima autoridad administrativa en transporte, 2.385

<sup>1</sup> En el año 2020 las Cámaras de Comercio y el Registro Único Empresarial de Colombia registraron la existencia de más de 184 registros de aerolíneas en el territorio nacional, encontrándose entre las agencias de viajes más relevantes, Avianca, LATAM, VIVA, AVIATUR, EASYFLY y SATENA.  
<sup>2</sup> En el año 2020 la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO reportó más de 700 agencias de viajes afiliadas a la asociación y 6.201 en el país, representando el 85% de las ventas en Colombia, siendo las más representativas Price Travel, Despegar, Carlson Wagonlit, BCD Travel, Expreso Viajes y Turismo y, Atrápalo.  
<sup>3</sup> ANATO, *Compendio de estadísticas turísticas de anato*, <https://anato.org/compendio-estadistico/>, último acceso el 08-06-2022.

Frente a esas consideraciones legales, el contexto a analizar corresponde a qué ocurrió en el territorio colombiano, y con los contratos de transporte aéreo nacional e internacional durante el aislamiento obligatorio y cierre de fronteras por la propagación del SARS-CoV-2, decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social desde el 22 de marzo de 2020 conforme el Decreto 457 de 2020, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la emergencia sanitaria.

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

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

Sobre el particular, uno de los asuntos que mayor relevancia cobro durante la pandemia provocada por la propagación del SARS-CoV-2, fueron los abusos y poca o nula capacidad de respuesta de las aerolíneas nacionales e internacionales a los viajeros, incluyendo en ellos a las agencias de viajes como partes dentro de los

peticiones, quejas y reclamos<sup>4</sup>, relacionadas con contratos de transporte aéreo y terrestre, por solicitudes de reembolsos y cambios de itinerario<sup>5</sup>.

El maltrato de algunas aerolíneas hacia los pasajeros llegó a niveles inimaginables en la medida que antes de esta emergencia ya se habían dado varias señales de que se estaba incurriendo en abusos, tal como se advierte del análisis estadístico realizado a las cifras registradas por la Aeronáutica Civil y que quedó en evidencia con la cancelación de 138 vuelos y una afectación de más de 17.000 pasajeros, por parte de aerolíneas como Avianca, Viva Air y Latam, entre 7 y el 9 de enero de 2022<sup>6</sup>.

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

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

Sin embargo, el tema no se agota ahí, en la medida que no fue sino hasta la llegada de la pandemia por COVID-19 y los aislamientos obligatorios a nivel mundial que, los

<sup>4</sup> Los datos estadísticos de la Superintendencia de Transporte de Colombia, registraron que entre el 3 de febrero y el 30 de septiembre del 2020, periodo de contingencia por el SARS-CoV-2, se recibieron, 2385 peticiones, quejas y reclamos PQRD, relacionadas con contratos de transporte, correspondiendo el 92,45% (2.205 PQRD) a transporte aéreo y el 7,55% (180 PQRD) a transporte terrestre; dentro de lo que se destaca que 1382 solicitudes y/o quejas equivalentes al 62,67% correspondían a solicitudes de reembolso relacionadas con el sector aéreo y 787 denuncias equivalentes al 33,69% a cambio de itinerario.  
 MINISTERIO DE TRANSPORTES, *Informes PQRS*, <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/4523/informes-pqrs/>, último acceso 08-06-2022.  
<sup>5</sup> AERONÁUTICA CIVIL, *Información estadística de transporte aéreo*, <https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/iris-integrador-de-reportes-e-informacion-de-seguridad-operacional/informacion-estadistica-de-transporte-aereo>, último acceso 08-06-2022.  
<sup>6</sup> SUPERTRANSPORTE, *Superintendencia de Transporte ha impuesto multas por 1.469 millones de pesos por vulneración a los derechos de los usuarios del transporte aéreo*, último acceso 08-06-2022.

<p>pasajeros, y la cancelación masiva de vuelos nacionales e internacionales, que permitió a los pasajeros advertir la realidad del estado de sus relaciones negociales y los abusos de las partes consideradas fuertes dentro del contrato de transporte, reiterada en el mes de abril del año 2021 con la formulación de pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa por parte de la Superintendencia Nacional de Transporte a 26 aerolíneas<sup>8</sup> por incluir cláusulas abusivas en los contratos, identificando como tales, el cambio unilateral del precio del tickete o las condiciones del vuelo con posterioridad a la compra del billete por el consumidor; exonerarse de los daños que sufren los equipajes; no haber cumplido con su obligación de habilitar en el medio de comercio electrónico el contrato de transporte, para que los usuarios puedan acceder a su información, descargarlo e imprimirlo en cualquier momento; así como por presentar el texto del contrato de transporte aéreo en idioma distinto del castellano; investigaciones sujetas a sanciones que oscilan entre los 443 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes hasta los 2.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.<sup>9</sup></p> <p>Medidas que parecieran no ser suficientes, puesto que si bien las cláusulas abusivas incluidas dentro de contratos de transporte aéreo son susceptibles de control posterior, tanto judicial, jurisdiccional y administrativo, la desprotección de los usuarios considerados parte débil de la relación negocial se advierte de manera real y arbitraria cuando el usuario está en el puerto aéreo, aeropuerto, frente al <i>counter</i>, en las salas de abordaje y por teléfono con la agencia o transportador, mismo que se adjudica la facultad temporal y espacial de no dar respuesta suficiente, oportuna y congruente a su contraparte, que no otorga solución ni aun frente a la inmediatez y necesidad del comprador, momento en el que el cliente es consciente de la posición dominante de la agencia o aerolínea, de que no conoce la política de la empresa con quien adquirió productos y oferta en masa, los términos y condiciones del contrato al que se adhiere en el momento de la aceptación de la oferta y menos aún de las cláusulas contenidas en el contrato y que representan lesiones directas a su patrimonio.</p> <p><sup>8</sup> En el año 2021 la Superintendencia Nacional de Transporte formuló pliego de cargos en investigación sancionatoria administrativa contra las aerolíneas Avianca, American Airlines, Copa Airlines, Latam, Viva Air, Wingo, Aerolíneas Argentinas, Aeroméxico, Air Canada, Air Europa, Air France, Air Transat, Avior Airlines, Delta Air Lines, Easyfly, GCA Airlines, Iberia, Jetblue, KLM, Jetsmart, Regional Express, Satena, Sky Airline, Spirit Airlines, Turkish Airlines y United Airlines, por incluir presuntamente cláusulas abusivas en los contratos de transporte aéreo.</p> <p><sup>9</sup> SUPERTRANSPORTE, <i>pliego de cargos por inclusión de cláusulas en contratos de transporte aéreo que perjudican a los usuarios</i>, <a href="https://www.superttransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/superttransporte-formula-cargos-a-26-aerolineas-por-presuntamente-incluir-clausulas-en-sus-contratos-que-perjudican-a-los-usuarios/">https://www.superttransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/superttransporte-formula-cargos-a-26-aerolineas-por-presuntamente-incluir-clausulas-en-sus-contratos-que-perjudican-a-los-usuarios/</a>, último acceso 08-06-2022.</p>	<p>Frente a las condiciones de los tickets y las reservas para garantizar los derechos de los usuarios, específicamente lo que tiene que ver con el cambio del titular del tickete, el derecho de retracto y el cambio en las condiciones de vuelo es preciso considerar que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cambio del titular del tickete:</b> En la actualidad el cambio del titular del billete de avión es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tickete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria adicional que le permita realizar cambios de titular o de tickete sin penalidad o pago de diferencia en el tickete.</li> </ul> <p>Desde junio del año 2016, para proteger los derechos de los usuarios del transporte aéreo, el Ministerio de Transporte, a través de la Aeronáutica Civil, estableció que por corregir en un tickete el nombre o apellido del viajero las aerolíneas no podrían cobrar más de 30.000 pesos; imponiendo a las aerolíneas la obligación de entregar información precisa al pasajero sobre las condiciones de reserva y compra del tickete.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Derecho de retracto:</b> En Colombia para las ventas en línea o no tradicionales, en cambio, la cancelación de la compra solamente se puede realizar dentro de las 48 horas siguientes al pago del tickete. Ahora bien, si se comunica un retracto por un tickete no consumido ni usado por parte del pasajero titular, la aerolínea o la agencia de viajes que realizó la venta del tickete, debe reembolsar el monto total del dinero al pasajero en un plazo máximo de 30 días.</li> </ul> <p>En cumplimiento del Estatuto de protección al consumidor, el derecho de retracto debe ejercerse en un término máximo de 5 días hábiles, que se contabilizan a partir del momento de la compra. Por supuesto, el vuelo no debe haberse iniciado dentro de ese periodo de tiempo. Para solicitar el reembolso por retracto o por desistimiento, el usuario debe elevar solicitud escrita digital o personal a la aerolínea directamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cambio en las condiciones del vuelo:</b> En la actualidad el cambio de las condiciones del vuelo es posible con las aerolíneas, sin embargo, esto se encuentra supeditado a los términos y condiciones bajo los que ha sido adquirido el tickete. Al realizar la compra, el usuario comprador decide en qué condiciones adquiere el boleto, optando por pagar una suma dineraria</li> </ul>
<p>adicional que le permita realizar cambios de titular o de tickete sin penalidad o pago de diferencia en el tickete. No obstante, es preciso señalar que, en Colombia, las aerolíneas permiten el cambio de vuelo por problema justificado o urgencia médica.</p> <p>Por otra parte, el costo de los tickets aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven cómo el precio de un tickete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tickets aéreos y qué factores influyen.</p> <p>Para lo anterior, lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.</p> <p>Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor al esto al ofrecer características específicas del tickete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.</p> <p>Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de venta virtual y físico, para de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos "Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente".</p> <p>Es un hecho que los tickets aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos son varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como <i>fijación dinámica de precios</i> en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos</p>	<p>focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuestos a pagar por un vuelo.</p> <p>Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tickets aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.</p> <p>Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tickets por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.</p> <p>En cuanto a las imposiciones públicas en los tickets aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tickete. En estos momentos el valor para tickets nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.</p> <p>Para generar un cobro justo se podría proponer establecer un precio mínimo y máximo a los tickets aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere en cierta cantidad el precio base del tickete y así se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y se previene un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde son las alcaldías quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.</p> <p>En el mismo sentido se debe propender por promover la divulgación de la información sobre los precios por todos los canales existentes, para que esta forma los usuarios tengan conocimiento del costo verdadero de los pasajes aéreos y los valores reales pagados por otros usuarios.</p> <p>Las aerolíneas se aprovechan de la <i>fijación dinámica de precios</i> esto mediante algoritmos e inteligencia artificial para obtener la mayor rentabilidad, generando así en muchos casos un abuso de precios a los usuarios. Como mecanismo de solución se</p>

podría proponer una estandarización de precios estableciendo un mínimo que garantice una retribución y evite competencias desleales entre aerolíneas y un máximo que prevenga abusos a los usuarios en los momentos de mayor demanda de tiquetes.

#### Fijación tarifaria de los tiquetes aéreos

El costo de los tiquetes aéreos en Colombia y en el mundo es una de las principales críticas que tienen los usuarios de este servicio, ya que muchas veces ven como el precio de un tiquete fluctúa bruscamente y que trayectorias más largas tienden a ser más económicas que otras más cortas. Para poder entender estas percepciones de los usuarios se debe comprender cual es la metodología que se utiliza para establecer el costo de los tiquetes aéreos y que factores influyen.

Para lo anterior lo primero que se debe tener en cuenta son las características de los boletos aéreos, los cuales pueden ser adquiridos de manera tradicional (sede física) o por medio no tradicional o a distancia, cuyo método lo describe el Decreto 1499 de 2014, estos son: el internet, teléfono, aplicaciones o e-commerce o cualquier otra técnica de comunicación a distancia.

Al generarse un comercio principalmente virtual el consumidor presenta un alto índice de incertidumbre para poder conocer el valor verdadero del servicio, en el sentido que no tiene la certeza de conocer cuánto ha pagado otro usuario, esto es aprovechado en este caso por las aerolíneas para generar una caracterización discriminada de precios y de esta forma tratar de obtener la mayor cantidad posible del consumidor, esto al ofrecer características específicas del tiquete para capturar su disposición a pagar un precio mayor.

Para poder generar esta caracterización se emplean el uso de algoritmos y uso de inteligencia artificial en los diferentes portales de venta virtual y físico, de esta forma intentar obtener la mayor rentabilidad posible como dice Javier Gándara Presidente de ALA y Easy Jet en España, Portugal y Países Bajos "Lo que hacen los algoritmos es intentar vender cada asiento al precio más alto que un consumidor esté dispuesto a pagar libremente".

Es un hecho que los tiquetes aéreos no tienen un precio fijo desde que son puestos en el mercado, sino que estos varían por múltiples razones las cuales son aprovechadas por las aerolíneas, a esta estrategia se le conoce como *fijación dinámica de precios* en la cual influyen tres factores principales: la oferta y demanda; antelación con la que se

compre el vuelo; destino al que se quiere a volar. Con base a esto factores el algoritmo o la inteligencia artificial ajusta los precios para obtener la mayor rentabilidad posible. Sumado a lo anterior se tiene que las empresas realizan grupos focales y pruebas de precios, en esta segunda dinámica consiste en vender vuelos en diferentes precios y observar la cadencia de venta para así saber cuánto es el máximo que los usuarios están dispuesto a pagar por un vuelo.

Por otro lado, el reciente auge de aerolíneas low-cost ha generado una dinámica de costo de tiquetes aéreos en los cuales se genera un precio por la incomodidad en cual se reducen beneficios a usuario como selección de silla, transporte de equipaje, capacidad de cambio en la reserva, los cuales son cobrados aparte.

Otra dinámica utilizada que se presenta en la alteración del costo de los vuelos es la intermediación digital algunas aerolíneas se asocian para ofrecer sus tiquetes por medio una página web o plataforma digital sin embargo ofrecen los vuelos de otras aerolíneas a un costo más elevado o publican promociones exclusivas para incentivar la compra de sus vuelos.

En cuanto a las imposiciones públicas en los tiquetes aéreos la Aeronáutica Civil mediante resolución aplica la Tarifa Administrativa (TA), definida como el costo de expedición del tiquete. En estos momentos el valor para tiquetes nacionales de un solo trayecto es de \$29.100 pesos colombianos y si es de doble trayecto de \$52.800. Para vuelos internacionales de menores a 354 USD es de 15 USD, entre 354 USD a 590 USD de 28 USD, 590 USD a 944 USD es de 46 USD por último 944 USD en adelante sería de 95 USD.

Para generar un cobro justo se propone establecer un precio mínimo y máximo a los tiquetes aéreos, en donde el mínimo o la base se garantice una retribución para no pérdidas y una competencia justa por parte de otras aerolíneas y un máximo el cual no supere por X cantidad el precio base del tiquete y esta forma se evita un escalamiento de precios en los momentos de mayor demanda y así prevenir un abuso al consumidor. Mecanismo similar a los que presenta en el transporte público individual de pasajeros tipo taxi en donde las alcaldías son quienes establecen los rangos de precios a las carreras bajo los parámetros de distancia y tiempo recorrido.

#### VI. Impacto Fiscal.

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

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

**"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede entenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).**

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

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

**Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.**

**Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda." (Resaltado fuera de texto).**

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

**"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede entenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no**

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

**VII. Posibles conflictos de interés.**

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

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

Cordialmente,

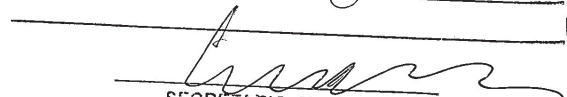
  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República  
 Pacto Histórico

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

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

El día 09 del mes 05 del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 324 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: #S Alex Flórez Hernández

  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 09 de mayo de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.321/23 Senado "**POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS AÉREOS EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**" me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ALEX XAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 09 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL VICEPRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO UNIVERSIDAD DE LOS ANDES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez favor cambiar.

<p style="text-align: right;">Bogotá D.C. 3 de Mayo de 2023</p> <p style="text-align: center;"><b>Recomendaciones de modificación al proyecto de ley No. 293 de 2023, reforma pensional "Cambio por la Vejez"</b></p> <p style="text-align: center;">Oscar Becerra Camargo y Daniel Mantilla García</p> <p>A continuación presentamos algunas recomendaciones de modificación a algunos artículos del proyecto de reforma pensional radicado por el Ministerio de Trabajo, el 22 de marzo de 2023, en el Congreso de la República de Colombia. Sometemos estas recomendaciones a consideración de los miembros del Congreso que estarán debatiendo el proyecto de ley.</p> <p>En el contrato social del país, es fundamental focalizar de manera adecuada los recursos y tener un control efectivo y eficaz sobre cuánto gastamos como Estado en el sistema de protección social para la vejez. En efecto, todo lo que gastemos de más en pensiones, no podemos gastarlo en educación, salud, infraestructura etc. En este sentido, estas recomendaciones se centran en algunos artículos que determinarán en gran parte, el equilibrio financiero y fiscal, y la eficiencia en el manejo de los recursos del pilar contributivo del sistema, en el mediano y largo plazo.</p> <p style="text-align: center;"><b>Propuesta de modificación al Artículo 24</b></p> <p><b>Justificación</b></p> <p>El pilar contributivo del sistema que creará la reforma, está conformado por dos componentes: el componente de prima media y el componente de ahorro individual.</p> <p>Según el Artículo 23, los aportes que entrarán al componente de prima media, se repartirán entre el "fondo común de vejez" administrado por Colpensiones, y el "Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo". Los aportes que vayan al fondo común de vejez, se utilizarán para pagar las obligaciones corrientes del actual régimen de prima media, y parte de las obligaciones del nuevo componente de prima media del pilar contributivo. Es decir, los ingresos del componente que vayan al "fondo común de vejez", se gastarán aproximadamente el mismo año que entran (no se ahorrarán). Por otra parte, la idea es que el resto de los ingresos por aportes al componente de prima media, se ahorren, en el fondo de ahorro que crea el Artículo 24.</p> <p>El propósito de crear un fondo de ahorro en un sistema previsional es, por una parte, aprovechar la fuente adicional de financiación para el pago de pensiones, que constituyen los rendimientos de la inversión de los aportes. En efecto, si dichos aportes permanecen invertidos por varias décadas, los rendimientos acumulados típicamente constituyen la fuente mayoritaria</p>	<p>de financiamiento de las mesadas pensionales en sistemas de ahorro. Por otra parte, dada la clara tendencia de envejecimiento poblacional observada en Colombia (y en el resto del mundo), el segundo propósito de crear un fondo de ahorro ahora, es el de constituir suficientes reservas para que el déficit del pilar contributivo, no crezca demasiado en el futuro. En efecto, el envejecimiento poblacional implica que estamos dejando de "acumular" suficiente capital humano como sociedad (al no tener suficientes hijos, que durante su etapa activa paguen las pensiones de los adultos mayores), por lo cual es fundamental entonces acumular suficiente capital real para financiar el consumo después del retiro.</p> <p>Sin embargo, el Artículo 24 define una regla de desahorro de ese fondo de ahorro, que no es estable en el tiempo. Dicha regla dice que los recursos que se acumulen en el fondo, se comenzarán a gastar únicamente cuando se jubilen las personas que queden en el nuevo régimen; es decir, quienes tengan menos de 1000 semanas acumuladas a la fecha de entrada en vigencia de la reforma. Esto implica que los recursos estarán ahorrados, y por lo tanto capitalizando retornos, durante varios años a partir de la entrada en vigencia de la reforma. Pero, a partir del momento que se jubile la primera cohorte del nuevo sistema, los recursos en ese fondo ya no tendrán que cumplir un tiempo mínimo de permanencia (de ahorro) en el fondo. Es decir, si dicha regla se mantiene, prevemos que el fondo de ahorro se marchitará en pocos años después de que se jubile la primera cohorte del nuevo sistema que crea la reforma.</p> <p>Crear un fondo de ahorro previsional con marchitamiento programado, dada la importante evidencia del creciente envejecimiento poblacional, no nos parece adecuado.</p> <p>Adicionalmente, el artículo no define claramente el objetivo de la política de inversión del fondo que crea. Consideramos fundamental que la ley sea explícita en definir como objetivo de las reglas de acumulación y de inversión de ese fondo, el de minimizar y estabilizar en el mediano y largo plazo, el déficit pensional del pilar contributivo. Dicho objetivo requiere ahorrar parte de los aportes actuales, para constituir reservas de capital real suficientes para reemplazar la disminución de capital humano futura que se espera, dada la clara tendencia de envejecimiento poblacional observada desde hace varios años.</p> <p>También creemos fundamental que la ley cree incentivos claros y explícitos para que los gobiernos tomen acciones que efectivamente lleven al cumplimiento del objetivo de evitar el crecimiento del déficit del componente de prima media del pilar contributivo (CPMPC). En este sentido, en el Artículo 24, proponemos que se asegure:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que un comité técnico independiente estime regularmente el pasivo del CPMPC, y su déficit (activo menos pasivo).</li> <li>2. Que un comité técnico independiente defina ex-ante, niveles o límites aceptables para el déficit del CPMPC.</li> <li>3. Que cuando el déficit supere los niveles aceptables definidos, la ley obligue al gobierno de turno a tomar acciones para remediar la situación, ya sea recapitalizando el fondo de ahorro, mediante un aporte extraordinario</li> </ol>
<p>proveniente de recursos del presupuesto general, o aumentando el porcentaje de los ingresos por aportes del componente, o modificando las reglas de beneficios que determinan el pasivo del CPMPC, hasta que el déficit del CPMPC vuelva a estar en el rango aceptable que se pre-definió, y en un plazo menor a dos años.</p> <p>Nótese que en el texto propuesto a continuación, se especifica que el cálculo del pasivo pensional debe hacerse con tasas de descuento derivadas a partir de los títulos de deuda del gobierno transados en el mercado de valores. Mientras que los demás detalles técnicos de la metodología de cálculo y del pasivo se dejan a criterio del comité técnico, el tipo de tasas de descuento se especifican en la ley, para que se evite el error cometido en otros países de utilizar tasas inadecuadas para dicho propósito. En efecto, utilizar tasas de descuento no reflejen el riesgo de los flujos de caja descontados (que en este caso son flujos de caja que deben asegurarse) crea substituciones del pasivo e incentivos perversos para el sistema, como se explica en Novy-Marx (2013).</p> <p>Basados en las justificaciones expuestas anteriormente, proponemos el siguiente texto para el Artículo 24:</p> <p><b>ARTÍCULO 24: FONDO DE AHORRO DEL PILAR CONTRIBUTIVO (FAPICO):</b> Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial con personería jurídica propia, administrado por un Comité Directivo a través de patrimonios autónomos, entidades financieras o encargos fiduciarios conforme lo establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>Los recursos del FAPICO podrán utilizarse únicamente para el pago de las pensiones del nuevo esquema de pilares a cargo del componente de prima media. Este fondo no se destinará para el pago de pensiones de los afiliados que pertenezcan al régimen de transición de que trata el artículo 76 de esta ley, o de los que reciben una mesada por parte de Colpensiones a la entrada en vigencia de esta ley.</p> <p>El objetivo del FAPICO es minimizar y estabilizar en el mediano y largo plazo, el déficit pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo. Dicho déficit pensional es igual a la diferencia entre el valor de los activos que componen el FAPICO y el pasivo pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.</p> <p>La política de inversión del fondo, que será reglamentada por el gobierno, y detallada por el Comité Directivo, deberá reflejar explícitamente el objetivo del FAPICO, y por lo tanto la estimación del pasivo pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.</p> <p>El Comité Directivo estará sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera, y estará conformado por los 7 miembros mencionados en este artículo.</p>	<p><i>El Fondo estará constituido por un porcentaje de los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo. Dicho porcentaje será determinado por el gobierno, apoyado en la asesoría del Comité Directivo, al menos 6 meses antes de la entrada en vigencia de la presente ley. Adicional al porcentaje de las contribuciones mencionado anteriormente, el FAPICO será constituido, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, por la contribución solidaria de un (1) punto de los diez y seis (16) de cotización sobre los aportes de los ingresos de más de tres (3) smmv y hasta veinticinco (25) smmv de que trata el artículo 23 de la distribución de la cotización.</i></p> <p><i>El porcentaje de los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo que constituirán el fondo, deberán ser considerados suficientes por el Comité Directivo, para tener una razón de financiación mayor a un porcentaje objetivo. Dicho porcentaje objetivo para la razón de financiación, será definida por el Comité Directivo del FAPICO, al menos 6 meses antes de la entrada en vigencia de la presente ley.</i></p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La razón de financiación del fondo es igual al ratio de los activos del FAPICO sobre el valor estimado del pasivo pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo. El pasivo pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo es el valor presente de las obligaciones del Componente. Dichas obligaciones serán descontadas a valor presente, utilizando tasas de descuento derivadas a partir de los precios de mercado de los títulos de deuda del gobierno. El Comité Directivo del FAPICO determinará los demás detalles de la metodología de cálculo del pasivo pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, al menos 6 meses antes de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los recursos del FAPICO no podrán destinarse a fines diferentes a los mencionados en este artículo. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y administración de este Fondo, incluyendo la desahorro y el régimen de inversión de los recursos. El régimen de inversión del fondo será reglamentado por el gobierno, y detallado por el Comité Directivo. El régimen de inversión de los recursos deberá estar claramente ligado al objetivo del FAPICO, de minimizar y estabilizar en el mediano y largo plazo el déficit pensional del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El Comité Directivo del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo estará conformado por 7 miembros y sus respectivos suplentes:</p> <p>un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>un (1) representante de los trabajadores.</p>

un (1) delegado del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.  
 un (1) delegado del Banco de la República.  
 un (1) representante de las Instituciones de Educación Superior del país.  
 Los cinco (5) anteriores miembros seleccionarán otros dos (2) miembros que tendrán dedicación exclusiva, y que no tengan una vinculación vigente con el gobierno al momento de la elección. La elección estará basada en una lista de méritos elaborada por una o varias Universidades acreditadas en alta calidad.  
**Parágrafo 4.** En un término no mayor a doce (6) meses a partir de la aprobación y publicación de esta ley, el Gobierno Nacional reglamentará la creación de este Comité Directivo. La reglamentación garantizará que los miembros que sean elegidos conforme a un concurso de mérito reúnan todas las calidades, logros académicos y laborales que acrediten el mayor mérito para el desempeño del cargo. La reglamentación no otorgará poder de veto a ninguno de los miembros del comité.

**Propuesta de modificación al Artículo 64:  
 RENTABILIDAD MÍNIMA Y RESERVA DE ESTABILIZACIÓN DE RENDIMIENTOS**

**Justificación**

La medida de desempeño más común en los fondos de inversión, es la rentabilidad de los activos. Esta medida de desempeño es adecuada para fondos de inversión regulares, de los cuales los afiliados pueden retirar sus saldos en cualquier momento. Es decir, el horizonte de inversión no está preestablecido, y los afiliados podrían tener un objetivo de inversión de corto plazo. Sin embargo, la rentabilidad de los activos no es una medida de desempeño adecuada para un fondo de pensiones que tenga por objetivo financiar un nivel de ingresos estable durante el periodo de retiro de sus afiliados. La razón es que, la rentabilidad de los activos no tienen en cuenta las importantes variaciones del costo de financiar una renta fija, para un nivel dado de activos. Medidas de desempeño adecuadas para fondos de pensiones se detallan en el documento del BID, Mantilla-García (2021). Por esta razón proponemos cambiar el término de rentabilidad, por desempeño, en el artículo sobre la rentabilidad mínima.

Por otra parte, consideramos que la reserva de estabilización de rendimientos que existe actualmente en decreto, y que esta reforma elevaría a nivel de ley, es inconveniente, ya que limita la competencia por la administración del ahorro pensional, a entidades de grupos financieros con suficiente patrimonio. Sin embargo, para administrar ahorros, muchas veces no es necesaria la participación de un tercero, puesto que el capital ya está disponible (es el de los trabajadores cotizantes). En efecto, en todos los casos, con o sin el capital de un tercero, los costos de funcionamiento de la administradora es cubierto por el capital de los cotizantes a los fondos. En este sentido, proponemos reemplazar el mecanismo punitivo para los agentes administradores, de tal manera que no se cree dicha barrera a que entren entidades sin ánimo de lucro de un tercero a competir.

Basados en las justificaciones expuestas anteriormente, proponemos el siguiente texto para el Artículo 64.

**ARTÍCULO 64. DESEMPEÑO MÍNIMO Y CAMBIOS EN EL ENCARGO FIDUCIARIO.**

Las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberán garantizar a los afiliados un desempeño mínimo de los portafolios de inversión de cada uno de los Fondos de Pensiones, cuyas condiciones serán determinadas por el Gobierno Nacional.

En aquellos casos en los cuales no se cumpla con el desempeño mínimo, las administradoras del componente complementario de ahorro individual serán notificadas por la Superintendencia Financiera, y en un plazo no superior a 6 meses, la Superintendencia abrirá un proceso competitivo para otorgar el encargo fiduciario de los fondos que estaban a cargo de las entidades administradoras que no cumplieron con el desempeño mínimo. En caso de declarar desierto el proceso competitivo, la Superintendencia Financiera determinará los cambios en el personal y/o en los procesos operativos que deberán implementarse al interior de las entidades administradoras que no cumplieron con el desempeño mínimo.

**Referencias**

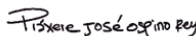
Mantilla-García, Daniel, 2021. "Red PLAC: Serie de buenas prácticas: Diseño de incentivos, portafolios de referencia e indicadores de desempeño para fondos de pensiones, basado en el objetivo de ingresos de jubilación". *Banco Interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales, Sector Social*. Nota Técnica No. 02263.  
 Novy-Marx, Robert, 2013. "Logical implications of the GASB's methodology for valuing pension liabilities", *Financial Analysts Journal*, Vol. 69, No. 1, pp. 26-32, Taylor & Francis.

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**  
**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., A los (9) días del mes de febrero del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** Universidad de los Andes.  
**REFRENDADO POR:** Oscar Becerra Camargo.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** PROYECTO DE LEY No. 293/2022.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** 6  
**RECIBIDO EL DÍA:** 3 de Mayo de 2023.  
**HORA:** 4:23 P.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,





**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 Secretario General Comisión Séptima  
 H. Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO ASOCIACIÓN DE COMISIONISTAS DE BOLSA DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.*

<p>Bogotá D.C., 05 de mayo de 2023</p> <p>Honorables Senadores  <b>NADIA BLEL SCAFF</b>  <b>HONORIO HENRIQUEZ PINEDO</b>  <b>NORMA HURTADO SANCHEZ</b>  <b>MARTHA PERALTA EPIEYU</b>  <b>MIGUEL ANGEL PINTO RODRIGUEZ</b>  <b>ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA</b>  <b>BERENICE BEDOYA PEREZ</b>  <b>OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA</b>  <b>LORENA RIOS CUELLAR</b>  <b>POLIVIO ROSALES CADENA</b>                  Comisión Séptima                  SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA                  ATTT <a href="mailto:reformapensional2023@senado.gov.co">reformapensional2023@senado.gov.co</a>                  E.S.D.</p> <p style="text-align: right;">Ref: Proyecto de ley de protección social integral para la vejez.</p> <p>Honorables Senadores:</p> <p>En atención al proyecto de ley 293 de 2023 radicado por el Gobierno Nacional (Ministerio del Trabajo), el día 22 de marzo del año en curso, entendiéndolo y compartiendo la necesidad de realizar ajustes al sistema pensional colombiano, estimamos necesario poner bajo la consideración del Honorable Congreso de la República, algunas apreciaciones que comprenden algunos comentarios de la industria que representamos, los cuales agradecemos sean evaluados y tenidos en cuenta en la construcción de la ponencia sobre esta reforma:</p> <p>1. El artículo 24 del proyecto que regula el fondo de ahorro del pilar contributivo prevé que dichos recursos serán administrados por Colpensiones a través de patrimonios autónomos, entidades financieras o encargos fiduciarios conforme lo establezca el Gobierno Nacional. Bajo el entendido que el proyecto de ley busca aumentar la competencia a través de la inclusión de nuevos actores que administren los recursos del ahorro pensional, tema que consideramos de relevancia, la norma redactada estaría dejando por fuera de dicho ámbito de competencia, a las <b>sociedades comisionistas de bolsa de valores</b>, entidades que no tiene la naturaleza de entidades financieras, patrimonios autónomos o encargos fiduciarios.<sup>1</sup> Es preciso resaltar que las</p> <p><sup>1</sup> Tanto el Consejo de Estado como la Superintendencia Financiera de Colombia han sido entusiastas en señalar que las sociedades comisionistas de bolsa de valores no tienen la naturaleza de entidad financiera. Ver (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de mayo de 2015 Sala de lo Contencioso, Sección primera, M.P. Marco Antonio Velilla, Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00284-00 y Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto 2011008889-003 del 4 de abril de 2011</p>	<p>sociedades comisionistas de bolsa de valores conforme a lo previsto en la legislación vigente, ejercen entre otros, como administradores de recursos de terceros, actividad que desarrollan otras licencias (sociedades administradoras de fondos de pensiones, sociedades fiduciarias, aseguradoras)<sup>2</sup>.</p> <p>Con base en lo anterior, consideramos relevante que se incluya expresamente en este artículo, dentro de los administradores de estos recursos, a las sociedades comisionistas de bolsa de valores a fin de no generar asimetrías con otros actores del mercado.</p> <p>2. Eliminación del párrafo del artículo 57 relacionado con las entidades administradoras del componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo. Esta norma propone que, con base en las facultades de intervención del Gobierno Nacional previstas en el artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que las administradoras de fondos de pensiones podrán incluir en su objeto social las actividades autorizadas a las sociedades comisionistas de bolsa de valores y las sociedades fiduciarias.</p> <p>Sobre el particular es preciso indicar lo siguiente:</p> <p>a. Consideramos que no es necesario repetir en el proyecto de ley unas facultades que ya tiene el Gobierno Nacional y que por el contrario podrían generar múltiples problemas de interpretación jurídica sobre el alcance que pudiera tener su desarrollo. A continuación, se plantean los análisis preliminares sobre las dudas interpretativas que existirán de llegar a aprobarse una norma en el sentido propuesto:</p> <p>(i) La redacción propuesta parte del supuesto según el cual el Gobierno Nacional requiere autorización previa de la Superintendencia Financiera de Colombia para ejercer sus funciones de intervención. Actualmente, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero le otorga dicha atribución de forma autónoma al Gobierno Nacional sin necesidad de concepto o autorización previa del supervisor.</p> <p>(ii) Existen otras facultades de intervención del Gobierno Nacional en el mercado de valores que se encuentran en otras normas (Ley 964 de 2005) y que eventualmente entrarían en contraposición.</p> <p>(iii) La redacción abre paso para modificar la estructura del sistema financiero y bursátil colombiano eliminando la especialización de cada una de las entidades que lo componen sin tener un estudio que analice la conveniencia de esta medida para el mercado de capitales colombiano de cara adicionalmente a la integración de los mercados que en este momento se está gestionando con Chile y Perú. Esta modificación carece de un análisis comparativo de la propuesta con otras jurisdicciones, excediendo incluso el alcance de la naturaleza de esta ley (reforma pensional) y</p> <p><sup>2</sup> Ley 45 de 1990, Artículo 7o. Comisionistas de bolsa: las sociedades comisionistas de bolsa deberán constituirse como sociedades anónimas y tendrán como objeto exclusivo el desarrollo del contrato de comisión para la compra y venta de valores. No obstante lo anterior, tales sociedades podrán realizar las siguientes actividades, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores y sujetas a las condiciones que fije la Sala General de dicha entidad: (...) f) Administrar portafolios de valores de terceros. Ley 964 de 2005: artículo 3o. actividades del mercado de valores. Serán actividades del mercado de valores: (...) c) La administración de fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión, fondos comunes ordinarios y fondos comunes especiales.</p>
<p>entrando en el campo de una reforma financiera y/o del mercado de capitales. Por lo cual, consideramos que no existe unidad de materia entre el objetivo de lo que se pretende incluir en el párrafo (modificación de la estructura del sistema financiero y bursátil) y la materia de esta ley (pensiones)</p> <p>(iv) El artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero limita las facultades de intervención del Gobierno Nacional indicando que no podrá autorizarse operaciones que correspondan al objeto principal de entidades especializadas. Por lo cual surgirán inquietudes sobre las actividades que en últimas podrían asignarse a las administradoras de fondos de pensiones.</p> <p>b. Al asignar las funciones de las sociedades comisionistas de bolsa de valores, licencia de naturaleza especializada y que cumple un rol particular en el mercado de capitales, a otro tipo de entidad como lo son las administradoras de fondos de pensiones, no se cumple con el objetivo que se plantea en la exposición de motivos del proyecto el cual comprende "(...) <i>igualar los costos de administración de las administradoras de fondos de pensiones a los costos de administración de los fondos de inversión colectiva</i>".</p> <p>c. La redacción genera asimetría entre las licencias existentes ya que tan solo es a las administradoras de fondos de pensiones a quienes el Gobierno Nacional les pueden asignar funciones de las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias, teniendo en cuenta adicionalmente que las administradoras de fondos de pensiones también administran otro tipo de recursos (cesantías).</p> <p>Con base en lo expuesto, solicitamos eliminar el párrafo del artículo 57 y que el Gobierno con base en las atribuciones que ya tiene, regule las condiciones en las cuales las administradoras de fondos de pensiones, las sociedades comisionistas de bolsa, las sociedades fiduciarias y las aseguradoras podrán desarrollar la actividad de administración de recursos de terceros, entre ellos los recursos pensionales .</p> <p>3. Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media</p> <p>Igualmente, vale la pena reconocer la importancia que tiene el desarrollo del mercado de capitales en el crecimiento económico de un país, pues canaliza el ahorro en inversión; trayendo beneficios para todos los agentes que participan en una economía, favoreciendo la transferencia y asignación de recursos, reduciendo costos de selección y transacción, y diversificando el riesgo a la vez que atrae nuevos inversionistas. Diversos estudios comentan que este efecto positivo se genera en una medida importante cuando los mercados de capitales son considerados eficientes<sup>3</sup>.</p> <p>El documento de la Misión del Mercado de Capitales<sup>4</sup> indica que el Gobierno, en ejercicio de las facultades de intervención en las actividades del mercado de capitales, debe adoptar regulaciones encaminadas a la organización y funcionamiento eficiente del mercado de capitales que propenda</p>	<p>por la reducción de los costos que deben soportar los agentes económicos, en particular los más pequeños.</p> <p>Así mismo señala<sup>5</sup> que el diseño de la regulación para la administración de los recursos captados del público en forma obligatoria (fondos de pensiones obligatorias y fondos de cesantías) debe procurar una mayor disciplina de mercado en la forma establecida en el Pilar 3 de Basilea III.</p> <p>Igualmente, la Comisión<sup>6</sup> hace énfasis en que, dado el tamaño de los recursos administrados por las administradoras de fondos de pensiones y su impacto en el mercado de capitales, cualquier ajuste o modificación en la estructura actual, exige de una estrategia cuidadosa que permita una acomodación plausible para los agentes y un escenario en que un ritmo moderado de los cambios regulatorios permita su gradual robustecimiento</p> <p>El Autorregulador del Mercado de Valores, en su informe reciente sobre los impactos de la reforma pensional en el mercado de capitales<sup>7</sup>, resalta la importancia que tienen los agentes privados en el esquema de pensiones actual, y expone la activa participación de dichos agentes en el mercado de valores. Dentro de las cifras expuestas indican que entre los años 2019 y 2022 las administradoras de fondos de pensiones negociaron a través de operaciones de compra/venta de títulos de renta fija ya sea actuando directamente en los sistemas de negociación y registro o como clientes de otros intermediarios cerca de \$202 billones promedio al año a través de poco más de 18.000 operaciones.</p> <p>Para el caso del mercado accionario, durante el mismo periodo de tiempo el Autorregulador<sup>8</sup> resalta que las administradoras de fondos de pensiones negociaron a través de las sociedades comisionistas de bolsa en promedio al año cerca de \$14 billones a través de 156 mil operaciones, cifras que representan en promedio anual alrededor del 24% del monto negociado y el 9% de las operaciones realizadas en este mercado.</p> <p>En lo correspondiente a la negociación de contratos de futuros en el mercado de derivados estandarizados durante el mismo periodo de tiempo, el Autorregulador<sup>9</sup> indica que las administradoras de fondos de pensiones negociaron de manera directa a través del sistema de negociación y registro de la Bolsa de Valores de Colombia en promedio al año cerca de \$25 billones a través de 1.200 operaciones, cifras que corresponden en promedio al año a cerca del 23% del monto negociado y el 2% de las operaciones realizadas en este mercado.</p> <p>Dadas las cifras mencionadas anteriormente, desde la industria que representamos se considera que la multiplicidad de agentes que participan en el mercado permite un mayor dinamismo del mismo, motivo por el cual, se solicita sea revisado el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media, para que esté integrado únicamente por los ingresos base de cotización correspondiente a un (1) smlmv; y no hasta tres (3) smlmv como se encuentra en el documento del Proyecto de Ley.</p> <p><sup>5</sup> IBID  <sup>6</sup> Comisión del Mercado de Capitales.  <sup>7</sup> Impactos de la reforma pensional en el mercado de capitales. Análisis AMV No. 3. Autorregulador del Mercado de Valores de Colombia. 2023.  <sup>8</sup> IBID  <sup>9</sup> IBID</p>

<p>Quedamos a su disposición para aclarar cualquier inquietud sobre los puntos anteriormente citados.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JAIME HUMBERTO LÓPEZ</b> Presidente</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., el nueve (9) de mayo del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> Asobolsa  <b>REFRENDADO POR:</b> Jaime Humberto López  <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> PROYECTO DE LEY No. 293/2023 Senado.  <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ".  <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> 5  <b>RECIBIDO EL DÍA:</b> 5 de mayo de 2023  <b>HORA:</b> 2:59 P.M</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p>  <p><b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Secretario General Comisión Séptima H. Senado de la Republica.</p>
--	--

**CONTENIDO**

Gaceta número 448 - miércoles 10 de mayo de 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 320 de 2023 Senado, por el cual se modifica el artículo 74 de la Ley 143 de 1994. ....	1
Proyecto de ley número 321 de 2023 Senado, por medio del cual se regula la prestación de los servicios aéreos en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	6

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico Universidad de los Andes al Proyecto de ley número 293 de 2023 Senado por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. ....	13
Concepto Jurídico Asociación de Comisionistas de Bolsa De Colombia al Proyecto de ley número 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. ....	15