

Bogotá D.C, 21 mayo 2026



20269200281841

21 mayo 2026

Señora
Yesenia Morales
No registra
yetha25@yetha25gmail.com
Bogota Dc, Bogota (distrito Capital)

Asunto: Comunicación de respuesta al radicado 20265340151352 del 16 de febrero de 2026.

Respetada Señora Yesenia:

Atendiendo su solicitud, procedemos a pronunciarnos en el siguiente sentido:

1. Solicitud:

Usted manifestó que:

""Buenas tardes, mi nombre es Yesenia Morales, venezolana con residencia permanente en la ciudad de Mendoza, Argentina, el día de ayer mi familia y yo teníamos un vuelo Cúcuta - Bogotá / Bogotá - Santiago de Chile y de ahí salíamos por tierra a Mendoza, mi aerolínea para el viaje era LATAM, no nos dejaron subir al vuelo porque nos solicitaba el pasaporte vigente, yo me comuniqué con la PDI Chile, les expuse el caso y me respondieron que efectivamente yo podía volar a Chile solo con el DNI y hoy consulte con migración Colombia y su respuesta también fue positiva, que el problema es la aerolínea que no nos permitió abordar y perdimos los vuelos, no hicieron cambio ni reembolso, necesito que me indiquen como proceder ya que estoy de vuelta a Venezuela y voy a solicitar pasaporte para ver si nos podemos ir lo antes posible ya que tenemos trabajos y mi hija la universidad y necesito que la aerolínea que no nos dejó abordar nos respondan por la pérdida del vuelo que fue injustificada"" (sic)

2. Conclusiones y/o recomendaciones:

Frente al contenido de su solicitud, le informamos que:

Primero: La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) regula las actividades aéreas civiles mediante Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – 3, donde se establece que, la aerolínea podrá negar el embarque del pasajero si éste no presenta los documentos de identificación exigidos.[\[1\]](#)

Segundo: Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – 160 disponen que, los documentos autorizados para la verificación e identificación de pasajeros extranjeros que ingresen a la zona de embarque en los vuelos de ingreso y salida del territorio colombiano son los que establezca la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAEMC).[\[2\]](#)

Tercero: Con el fin de ampliar la información anterior, la UAEMC establece los requisitos para el ingreso y salida del país de pasajeros extranjeros como se indica en su página web:

"Las personas que deseen ingresar al territorio nacional deberán presentar a la autoridad migratoria los documentos de viaje, los cuales estarán sujetos a lo establecido en los instrumentos internacionales vigentes. Un(a) nacional extranjero(a) podrá presentar alguno de los siguientes documentos:

- *Pasaporte válido y vigente.*
- *Pasaporte preferencial (diplomático, oficial o de servicio).*
- *Pasaporte especial en casos de apátridas o refugiados.*
- *Documento Nacional de Identidad CAN – MERCOSUR.*
- *Cédula de Extranjería de países CAN – MERCOSUR.*
- *Permiso de Protección Temporal – PPT (nacionales venezolanos(as)).*
- *Documento de viaje temporal/provisional/emergencia.*

Los documentos anteriores, deben estar acompañados de Visa, si la nacionalidad o actividad a desarrollar lo requiere, tiquete de viaje de salida y demostrar solvencia económica, según corresponda."

Cuarto: Adicionalmente, Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – 160 en el Anexo 5 especifican los lineamientos acerca de los documentos de identificación válidos para pasajeros nacionales y extranjeros en vuelos nacionales. Para los pasajeros extranjeros, la reglamentación estipula que, los documentos válidos para poder acceder al embarque son el Pasaporte o la Cédula de Extranjería.[\[3\]](#)

Quinto: Para su caso concreto, usted manifestó ser Ciudadana Venezolana, con residencia en Argentina; y afirmó poseer el Documento Nacional de Identidad (DNI) de ese país, que a su vez hace parte del proceso de integración regional, denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De acuerdo con lo establecido por la autoridad migratoria, usted cumple con el documento de ingreso y salida del territorio colombiano.

Sexto: Con referencia al trayecto dentro del territorio colombiano, es necesario precisar que la documentación requerida para abordar el vuelo se remite a lo establecido en el Anexo 5 del RAC – 160, es decir, que usted no cumplió con el documento exigido según la normatividad vigente y debe solicitar el Pasaporte o la Cédula de extranjería.

Séptimo: El Estatuto del Consumidor establece sobre los deberes del usuario del transporte aéreo, en primera medida, el de informarse sobre las características y condiciones del servicio, para este caso, sobre la documentación requerida para poder transportarse dentro y fuera del territorio colombiano.[4]

Octavo: En virtud de lo expuesto y si tras analizar la situación concluye que se violaron sus derechos por parte del transportador o que se generaron otras posibles infracciones, es necesario que conozca que la competencia de esta entidad en materia de protección a la comunidad usuaria, es general, esto es, evitar que las conductas que son denunciadas se vuelvan repetitivas y afecten en un futuro a los usuarios que utilizan el servicio de transporte; para lograrlo, la entidad desarrolla acciones preventivas y correctivas con los prestadores del servicio. Así mismo, en caso de que apliquen y posterior a una investigación, las sanciones que emite esta entidad son de naturaleza administrativa y sancionatoria hacia el vigilado.

Noveno: Por tanto, respecto a lo denunciado, informamos que como entidad no contamos con facultades jurisdiccionales que nos permitan el reconocimiento a derechos individuales, como por ejemplo indemnizaciones o reembolsos.

Adicionalmente, se resalta la importancia de que para hacer uso de cualquier medio de transporte satisfactoriamente, los usuarios deben conocer sus derechos y deberes; para tal fin, en la página web de la Superintendencia de Transporte puede encontrar información y material didáctico, que se encuentra disponible en el siguiente enlace:

<https://www.supertransporte.gov.co/index.php/material-didactico/>

Finalmente, tenga en cuenta que siempre podrá consultar los términos y condiciones del contrato de transporte de la empresa elegida, los cuales encontrará al respaldo del tiquete, en la respectiva página web o por los medios dispuestos por el transportador.

3. Consideraciones:

3.1. Marco Normativo

Anexo 5 de Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 160 “Documentos de identificación válidos para pasajeros”.

Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 160 “Seguridad de la Aviación Civil”.

Decreto 2402 de 2019 *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones”*.

Decreto 2409 de 2018 *“Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 1755 de 2015 "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Ley 1480 de 2011 "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones".

Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 3 "Actividades Aéreas Civiles".

3.2. Aplicación del Marco Normativo a la solicitud.

Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC - 3, en cuanto a la identificación del pasajero establece:

"3.10.2.21. Identificación del pasajero

El pasajero deberá identificarse y presentar sus documentos de viaje (tiquete, pasaporte, etc.) cuando se lo solicite el transportador o las autoridades de migración, policiales o aduaneras en los aeropuertos. Si el pasajero no presenta los documentos de identificación exigidos, la aerolínea podrá rehusarse a su embarque."

Frente a la autoridad de la UAEMC en materia de requisitos de embarque, Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – 160, dictan:

"160.910 Documentos de identificación válidos para pasajeros

(...) (b) Los documentos autorizados para verificación e identificación de pasajeros que sean ciudadanos extranjeros o nacionales colombianos al momento del chequeo, e ingreso a las áreas o zonas de seguridad restringida con fines de embarque son los que al efecto establezca la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (UAEMC), entidad a cargo de establecer los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; adicional a los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio. (...)"

Considerando lo referente a la documentación requerida para el embarque de pasajeros extranjeros en vuelos nacionales, El anexo 5 de Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia RAC – 160, establece:

"1.2. Pasajeros extranjeros en vuelos nacionales

1.2.1. El documento válido para identificación de pasajeros extranjeros en vuelos nacionales, que efectúen el chequeo, ingreso a las áreas o zonas de seguridad restringida con fines de embarque, es el Pasaporte o la Cédula de Extranjería, salvo que sus países de nacionalidad tengan vigentes con la República de Colombia, Convenios Bilaterales o Multilaterales que contemplen la validez de otros documentos de sus países de origen para identificación en el transporte aéreo."

Finalmente, sobre los deberes del usuario, La Ley 1480 de 2011, en el artículo 3 dispone:

"2.1. Informarse respecto de la calidad de los productos, así como de las instrucciones que suministre el productor o proveedor en relación con su adecuado uso o consumo, conservación e instalación."

La Superintendencia de Transporte, ejerce sus funciones con miras al cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte.

El propósito de la Superintendencia de Transporte es garantizar la protección de los derechos de los usuarios, mediante el uso de herramientas de naturaleza administrativa y sancionatoria. Cuando un usuario formula una queja, pone en conocimiento un hecho que considera irregular en la prestación del servicio público del transporte. Sin embargo, no podrá solicitar devoluciones o indemnizaciones, porque esta entidad no tiene facultades jurisdiccionales.

4. Alcance de las funciones de la Superintendencia de Transporte.

Es relevante aclarar que la Superintendencia de Transporte no tiene funciones de regulación, ni tampoco jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre casos específicos, por lo tanto, no es posible ordenar devoluciones de dineros, indemnizaciones o condenas semejantes.

En primer lugar, en nuestro esquema constitucional se previó que en principio debería haber una separación entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa[5]. Una vez se dispone la regulación para un sector en particular, corresponde ejecutar la supervisión de su cumplimiento.

En el sector transporte, el Ministerio de Transporte cuenta con funciones de regulación, así como la Aeronáutica Civil en lo de su competencia, por lo tanto, son esas autoridades las que cuentan con la facultad de expedir normas generales que regulen la actividad transportadora en sus diferentes modos.

En segundo lugar, el esquema de supervisión previsto en nuestra constitución es un "sistema dual", así de una parte, la supervisión del Estado, bajo la orientación del presidente y ejecutada por entidades especializadas y técnicas; y de otra parte, la supervisión de los ciudadanos, mediante el acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas[6].

La Superintendencia de Transporte ejerce el "poder de policía", pero limitado a la expedición de reglas dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de: (a) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (b) imponer mecanismos de vigilancia eficientes[7] [4].

Asimismo, ejerce la "función de policía", aplicando la legislación vigente a casos concretos[8]. En cumplimiento de esta facultad se desarrollan investigaciones para proteger el interés general, pero no tiene

competencia para pronunciarse sobre condenas de perjuicios o pretensiones similares, los cuales deben ser puestos en conocimiento de los Jueces de la República de Colombia, si así lo considera el solicitante.

Como regla general no ejecuta la “actividad de policía”, considerando que ni por virtud de la ley, ni de los decretos 101 de 2000 y 2409 de 2018, cuenta con funciones para realizar acciones de control en vía.

Al respecto, corresponde a la Policía Nacional y a los agentes de tránsito realizar el control de las disposiciones correspondientes en las vías, según cada jurisdicción[9]. De esa forma, será la Policía de Tránsito y los agentes en cada jurisdicción quienes ejerzan las “actividades de policía” para el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte.

Finalmente, la Superintendencia de Transporte cuenta con un Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición del Sector Transporte y su infraestructura. Los interesados pueden acudir a éste, cuando tengan alguna diferencia o conflicto causado entre los interesados, como propietarios de vehículos y empresas o aseguradoras, quienes consideren que existe vulneración de algunos de los bienes jurídicos tutelados, con el fin de encontrar una solución de forma gratuita, ágil y en términos de eficacia, economía, imparcialidad, ahorro de tiempo y costos económicos de un proceso judicial.

Sin embargo, no es obligación de los usuarios del transporte e infraestructura agotar este trámite ante este Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición en caso de que deseen acudir ante un juez y presentar la demanda correspondiente.

De conformidad con lo expuesto, la Superintendencia de Transporte no cuenta con funciones para pronunciarse sobre solicitudes relacionadas con denuncias penales, o solicitudes de reconocimiento de dineros, reconocimiento de perjuicios, o solicitudes para modificación de la regulación vigente.

5. Aclaración Sobre la No Obligatoriedad.

De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 2409 de 2018 “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones”, la Oficina Asesora Jurídica no ostenta la competencia para dirimir controversias, ni declarar derechos como quiera que esto le compete a los jueces de la República y, excepcionalmente, a las autoridades administrativas cuando la ley les atribuya dicha función. Es por lo anterior que los conceptos emitidos: (i) son de carácter orientador; (ii) no son de obligatorio cumplimiento para la entidad o terceros; y (iii) se emiten en forma general y abstracta.

Aunado a ello, es importante aclarar al consultante que el derecho de petición de rango constitucional supone para el Estado la obligación de responder de fondo las peticiones que se formulen, pero no obliga a

Página | 6

hacerlo en el sentido que demanda el interesado, en otras palabras, el derecho de petición no implica que la administración deba acceder a lo pedido. Lo anterior ha sido reafirmado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia cuando concluye que, la respuesta de fondo a las consultas elevadas por los ciudadanos se encuentra al margen de que el pronunciamiento de la administración le sea o no favorable al peticionario. (Ver. Sentencia T-139 de 2017 y Sentencia T-146 de 2012)

La presente consulta se absuelve en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

-
- [1] RAC 3, Numeral 3.10.2.21. Identificación del pasajero.
- [2] RAC 160, Numeral 160.910, Literal (b).
- [3] RAC 160, Anexo 5, Numeral 1.2. Pasajeros extranjeros en vuelos nacionales.
- [4] Ley 1480 de 2011, Artículo 3, Numeral 2.1.
- [5] Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-406 de 2004
- [6] Cfr. Corte Constitucional Sentencias T-270 de 1994, C-205 de 2005, C-780 de 2007. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 02-03-2006
- [7] “La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) 13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones: fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 5. “Son funciones del Despacho del Superintendente de Transporte: (...) 6. Impartir instrucciones en materia de la prestación del servicio de transporte, la protección de sus usuarios, concesiones e infraestructura, servicios conexos; así como en las demás áreas propias de sus funciones: fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 7. “(...) Las superintendencias, entonces, cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades.” (Negrilla fuera de texto) Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. CP: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071)
- [8] Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera CP: Ramiro Saavedra Becerra 08-03-2007
- [9] Cfr. Ley 105 de 1993 art 8 y Ley 769 de 2002 art 6

123456789

Atentamente,



SONIA GERALDINE BUITRAGO JIMENEZ
COORDINADORA DEL GIT DE PQRSDF
DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN, PROMOCIÓN Y ATENCIÓN A
USUARIOS DEL SECTOR TRANSPORTE
Superintendencia de Transporte

Anexos:

Copias:

Aprobado el: 21/mayo/2026 04:53:11 p. m.
Hash: CEE-74ff2940e37d75eda5ab720941f33388d5f4c799

	Nombre del funcionario	Documento Firmado Digitalmente
Proyectó y elaboró	Carlos Andres Lopez Garzon	carlosalopez [21/mayo/2026 03:51:42 p. m.]
Aprobó	Sonia Geraldine Buitrago Jimenez	soniabuitrago [21/mayo/2026 04:53:11 p. m.]
