**Bogotá, 30 de julio de 2024**

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *“Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales – LEY MALETA”*

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ 2024**

*“Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales - LEY MALETA”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto:** La presente Ley tiene por objeto hacer asequible para los colombianos adquirir una única pieza de equipaje diferente del artículo personal, dentro de la tarifa más económica ofertada por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional, en todas las rutas nacionales.

**Artículo 2. Definiciones:** Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

1. **Artículo personal:** Pieza de equipaje equivalente a un bolso, paquete, bolsa de mano o similar, que debe caber debajo del asiento delantero.
2. **Equipaje de mano:** Pieza de equipaje pequeño no superior a 12 kilos y dimensiones que no superan 120 centímetros lineales en sus tres dimensiones sumadas.
3. **Equipaje de bodega:** Pieza de equipaje de mayor tamaño que se transporta en la bodega de la aeronave sin sobrepasar 23 kilos y sus dimensiones no superan los 160 centímetros lineales en sus tres dimensiones sumadas.
4. **Equipaje sobredimensionado y/o especial:** Todo equipaje que supere el peso y dimensiones del equipaje de bodega. Esta definición engloba el equipaje deportivo especial, musical, obras de arte, restos humanos, entre otros que deba tener un tratamiento especial en bodega o cabina.
5. **Pieza única de equipaje diferente del artículo personal:** Es el equipaje de mano o bodega que el nacional colombiano compra como servicio adicional cuando adquiere un tiquete aéreo en la tarifa más económica ofertada para cada frecuencia dentro de una ruta.

**Artículo 3.** Los nacionales colombianos tendrán derecho a adquirir una pieza única de equipaje diferente del artículo personal, a un precio asequible que no podrá exceder del 10% del valor de la tarifa más económica ofertada por la aerolínea en cada frecuencia dentro de una ruta, incluyendo impuestos, cargos y demás emolumentos a cobrar.

**PARÁGRAFO:** En ningún caso, la tarifa más económica ofertada por la aerolínea podrá ser vendida sin artículo personal.

Este derecho solo aplica para los tiquetes comprados en la tarifa más económica ofertada.

En ningún caso se podrá ofertar una tarifa promocional más económica para la que no aplique este derecho.

**Artículo 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Del Honorable Congresista,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander.

*“Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales - LEY MALETA”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

La presente exposición de motivos del proyecto de Ley estará conformada por cinco (5) partes**:**

1. **Objeto del Proyecto de Ley.**
2. **Justificación del proyecto de Ley.**

**2.1. Antecedentes**

**2.2 Necesidad**

1. **Impacto Fiscal**
2. **Competencias del Congreso.**
	1. **Constitucional**
	2. **Legal**
3. **Conflicto de Intereses.**
4. **OBJETO DE LA LEY**

El presente proyecto de Ley tiene como propósito brindar la posibilidad a todos los residentes colombianos de incluir una pieza única de equipaje diferente del artículo personal, dentro de la tarifa más económica ofertada por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional, en todas las rutas nacionales a un costo que no podrá exceder del 10% de la tarifa inicial.

Con lo anterior se busca eliminar barreras económicas para que todos los colombianos puedan disfrutar de la libertad de viajar dentro de su propio país. Además, se pretende beneficiar a los consumidores, entre otras cosas al protegerlos de prácticas comerciales engañosas o confusas, fomentar la competencia y la equidad en el mercado aéreo nacional y contribuir en el impulso del turismo interno y fortalecer la economía local en diferentes regiones de Colombia.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

**2.1 Antecedentes:**

El artículo 334 de la Constitución Política estipula que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, quien intervendrá, por mandato de la ley, entre otras actividades, en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo.[[1]](#footnote-1)

A su turno la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, determinó sus principios rectores y entre estos la intervención del Estado, indicando que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.[[2]](#footnote-2)

Ahora bien, tratándose del transporte aéreo, la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte, artículo 68 consagra que el modo de 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 los reglamentos aeronáuticos de Colombia que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los tratados, acuerdos, convenios y prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.[[3]](#footnote-3)

A su turno el Código de Comercio establece en el artículo 1782 que se entiende por ***autoridad aeronáutica*** al Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, hoy Unidad Administrativa Especial Aeronáutica civil a la cual le corresponde dictar los reglamentos aeronáuticos; más adelante en el artículo 1860 se preceptúa que la autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos “*...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”.[[4]](#footnote-4)*

Dicho todo lo anterior, para abordar el tema principal de este proyecto de Ley (tarifa de pieza única de equipaje diferente del artículo personal en las tarifas más económicas ofrecidas), se hace necesario realizar un recuento de la regularización tarifaria del servicio aéreo en Colombia.

Al respecto encontramos que nuestro país a lo largo de la historia ha transitado por tres momentos diferentes en este tema, teniendo como punto de partida un esquema tarifario con una intervención total, para finalmente transitar hacia un esquema tarifario con una libertad plena en cabeza de las aerolíneas a partir del año 2012 mediante la expedición de la Resolución No. 904, la cual en su artículo No. 3. estableció *“A partir de la entrada en vigor de la presente Resolución, el régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre (…)”*, y dejo constituida una obligación de informar a la Aerocivil de las tarifas que se ofrezcan al público con sus respectivas condiciones, para llevar los registros correspondientes. [[5]](#footnote-5)

Este tránsito se puede representar y evidenciar mejor de la siguiente manera:

[[6]](#footnote-6)

Es así como en la actualidad en Colombia, frente a las tarifas, se habla de un sistema plenamente desregularizado. Lo que ha permitido que se presenten muchos casos, en los cuales las aerolíneas ofrecen tarifas aéreas económicas que pueden parecer atractivas, pero una vez que se agregan los costos de equipaje, estas tarifas pueden convertirse en una carga financiera significativa para los viajeros, especialmente para aquellos con presupuesto limitado.

Lo que se traduce en la imposibilidad de muchos Colombianos de poder acceder a este servicio público esencial. Por lo tanto, es crucial garantizar que las aerolíneas ofrezcan tarifas que, dentro de su opción más económica en todas las rutas nacionales, otorguen la posibilidad al viajero de incluir de forma adicional una pieza única de equipaje diferente del artículo personal, a un costo que no podrá exceder del 10 % de la tarifa inicial.

De esta manera, aquellos que opten por la tarifa más económica, que típicamente está limitada a un artículo personal, podrán tener la posibilidad de adquirir una maleta adicional a un precio justo. Con esto, el costo total del boleto más el equipaje adicional no deberá superar lo que el viajero pagaría por la siguiente tarifa disponible o incluso más como sucede en la actualidad.

Lo anterior con el fin de eliminar barreras económicas y que de esta forma todos los colombianos puedan disfrutar de la libertad de viajar dentro de su propio país. Impactando de manera positiva en el turismo interno y la economía local de diversas regiones de Colombia.

**2.2 Necesidad**

La necesidad de radicar un proyecto de ley que garantice la posibilidad a nuestros viajeros de destinos nacionales de adicionar una pieza única de equipaje diferente del artículo personal, a la tarifa más económica ofertada por la aerolínea a un precio adicional que no podrá superar el 10% de la tarifa inicial, se justifica tanto desde una perspectiva económica como desde una óptica de protección de los derechos del consumidor.

En primera oportunidad con esta medida se busca lograr un Impacto económico para los viajeros de bajos ingresos, lo anterior teniendo en cuenta que según lo expresó Paula Bernal, gerente general de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, Iata *“más del 75% de los usuarios del sector aéreo en Colombia son de estratos 2 y 3*”[[7]](#footnote-7)

De esta manera, para estas personas, el costo adicional del equipaje puede representar un obstáculo significativo para acceder al transporte aéreo, limitando sus opciones de movilidad y acceso a oportunidades económicas, educativas y de salud. Siendo así, al establecer esta posibilidad en cabeza de los viajeros de bajos ingresos, se reduce la carga financiera para estos y se promueve la movilidad social y económica.

Otro aspecto de suma importancia está relacionado con la transparencia y protección del consumidor. Según la Superintendencia de Transporte de Colombia desde el 25 de mayo de 2019, fecha a partir de la cual esta asumió la competencia para conocer sobre estos temas, la entidad ha recibido 42.274 quejas de parte de los usuarios, que elevan su inconformidad ante esta instancia; los reclamos relacionados con la falta de transparencia en los precios de los servicios de transporte aéreo, incluyendo los cargos adicionales por equipaje, representan una proporción significativa de las quejas presentadas por los usuarios.

De igual forma según informe enviado al Congreso de la República se resalta un dato preocupante que indica que en los últimos cuatro años se han cuadruplicado las quejas contra las aerolíneas en Colombia.

De esta manera, al hacer obligatorio que las aerolíneas ofrezcan la posibilidad de que el consumidor pueda adquirir una pieza de equipaje adicional del artículo personal a un precio que no pueda superar el 10% del valor de la tarifa más económica ofertada, se promueve la transparencia en la fijación de precios y se protege a los consumidores de prácticas comerciales engañosas o confusas.

Por otra parte, se estima que con esta medida al facilitar el acceso al transporte aéreo a una mayor parte de los Colombianos, se fomentaría la exploración de destinos al interior del país y se estimularía el gasto en servicios turísticos y actividades económicas locales.

Por lo que esta iniciativa es crucial, especialmente en un contexto donde la cifra de pasajeros domésticos experimentó una preocupante reducción del -9,3% pasando de 32,7 millones de pasajeros en 2022 a 29,7 millones según el informe de la Aerocivil.[[8]](#footnote-8)

De esta manera, la situación actual afecta directamente a la movilidad y la capacidad de los ciudadanos para disfrutar de las riquezas naturales, culturales y económicas de Colombia. Siendo así, al garantizar un acceso más equitativo al transporte aéreo, se abre la puerta a nuevas oportunidades de desarrollo tanto para los viajeros como para las comunidades locales que dependen del turismo y otras actividades económicas relacionadas.

Finalmente, y de forma indirecta, este proyecto de ley busca abordar la preocupante concentración del mercado aéreo nacional, exacerbada por la quiebra de las aerolíneas Viva y Ultra, que representaban el 18% del mercado doméstico de pasajeros. Con Latam y Avianca ocupando ahora cerca del 90% del mercado, se plantea un escenario de competencia limitada y posiblemente desfavorable para los consumidores.

De esta manera, se considera que con lo propuesto por el presente proyecto de Ley se fomentaría la competencia y la equidad en el mercado aéreo nacional al generar la participación de varias aerolíneas nacionales e internacionales. Esto puesto que se reconoce que un mercado dinámico y competitivo es crucial para garantizar precios justos y servicios de calidad para los pasajeros.

Lo anterior teniendo en cuenta que, en la actualidad, la aparente competencia no siempre se traduce en beneficios directos para los consumidores. Un ejemplo destacado es el aumento de cargos adicionales, como los relacionados con el equipaje, que pueden anular las aparentes ventajas de tarifas más bajas.

De esta manera al establecer un porcentaje máximo de cobro para la inclusión de equipaje diferente del artículo personal en las tarifas más económicas ofertada por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional, en todas las rutas nacionales, se promueve la equidad en el mercado y se evitan prácticas anticompetitivas que puedan perjudicar a los consumidores.

1. **IMPACTO FISCAL**

En el marco de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*

Se considera que el presente Proyecto de Ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

1. **COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

4.1. Constitucional:

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

4.2. Legal:

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

[...]

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
2. **CONFLICTO DE INTERESES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley en principio no generaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es hacer asequible para los colombianos adquirir una única pieza de equipaje diferente del artículo personal dentro de la tarifa más económica ofertada por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional, en todas las rutas nacionales.

Con lo anterior se busca eliminar barreras económicas para que todos los colombianos puedan disfrutar de la libertad de viajar dentro de su propio país. Con esta medida se pretende beneficiar no solo a los pasajeros, sino también contribuir en el impulso del turismo interno y fortalecer la economía local en diferentes regiones de Colombia.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del Honorable Congresista,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander.

1. Constitución Política de Colombia. Art.334. 7 de julio de 1991 (Colombia). Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html> [↑](#footnote-ref-1)
2. Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. (Ley 35 de 1993). Art. 2. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html> [↑](#footnote-ref-2)
3. Congreso de Colombia. (20 de diciembre de 1996).Estatuto General de Transporte (Ley 366 de 1996) Art. 68. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html> [↑](#footnote-ref-3)
4. Presidencia de la República. (marzo 27 de 1971). Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) Art.1782 y 1860. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (febrero 28 de 2012). Por la cual se elimina la obligatoriedad del cargo por combustible y se dictan otras disposiciones en materia de tarifas aereas ( Resolución 904 de 2012) Art.3 [↑](#footnote-ref-5)
6. Caro Cardona Andres Sebastian (2019). El impacto de la desregularización de las tarifas aéreas en la competencia y consumo del transporte aéreo de pasajeros en Colombia*.*  (Trabajo de grado). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. Recuperado de: [https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41164/Monograf%C3%ADa%20U.%20Javeriana%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41164/Monograf%25C3%25ADa%2520U.%2520Javeriana%25201.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43408/El%20impacto%20de%20la%20desregularizaci%c3%b3n%20de%20las%20tarifas%20a%c3%a9reas%20en%20la%20competencia%20y%20consumo%20del%20transporte%20a%c3%a9reo%20de%20pasajeros%20en%20Colombia.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/43408/El%20impacto%20de%20la%20desregularizaci%C3%B3n%20de%20las%20tarifas%20a%C3%A9reas%20en%20la%20competencia%20y%20consumo%20del%20transporte%20a%C3%A9reo%20de%20pasajeros%20en%20Colombia.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [↑](#footnote-ref-6)
7. Vargas Riaño Diego Andres. ( 25 de febrero de 2024) “75% de quienes viajan en avión son estratos 2 y 3”: Gerente de la Asociación Internacional de transporte Aéreo. El Colombiano. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/cuales-son-los-estratos-que-mas-viajan-en-avion-en-colombia-lata-JK23832847> [↑](#footnote-ref-7)
8. Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (31 de enero de 2024) Informe de Movilizacion de Pasajeros durante el año 2023. Recuperado de:<https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Colombia-registro-historica-movilizacion-de-pasajeros-por-via-aerea-durante-el-transcurso-de-2023.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20del%20Cambio%20y,aeropuertos%20en%20Colombia%20durante%202023.> [↑](#footnote-ref-8)