

Bogotá, D.C., 20 de octubre de 2025

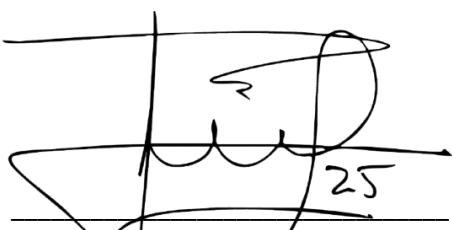
Honorable Representante
HAIVER RINCON GUTIERREZ
Presidente Comisión Sexta
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 107 de 2024C, *"Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales – LEY MALETA"*

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley No. 107 de 2024C, *"Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales – LEY MALETA"*.

Lo anterior, con el fin de iniciar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,



25

JULIÁN DAVID LOPEZ TENORIO
Representante a la Cámara – Valle del Cauca

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley No. 107 de 2024 CAMARA

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

El presente proyecto de Ley tiene como propósito brindar la posibilidad a todos los residentes colombianos de incluir una pieza única de equipaje de mano diferente del artículo personal, dentro de la tarifa más económica ofrecida por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional, en todas las rutas nacionales sin costo adicional al 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 frente al consumidor en el mercado aéreo nacional y contribuir en el impulso del turismo interno y fortalecer la economía local en diferentes regiones de Colombia

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley es de autoría del Representante a la Cámara Álvaro Leonel Rueda Caballero. Fue radicado en la secretaría general de Cámara el día 30 de julio de 2024, publicado en la gaceta No 1448 del 2024, y aprobado en primer debate el 27 de mayo de 2025, con proposiciones avaladas a los artículos 1 y 3.
<https://www.youtube.com/watch?v=CLLWvPc05SA>

II. OBJETIVO

La presente Ley tiene por objeto hacer asequible para los viajeros adquirir una única pieza de equipaje de mano, adicional al artículo personal, dentro de la tarifa más económica ofrecida por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

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

¹ Constitución Política de Colombia. Art.334. 7 de julio de 1991 (Colombia). Recuperado de: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

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.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html

³ Congreso de Colombia. (20 de diciembre de 1996).Estatuto General de Transporte (Ley 366 de 1996) Art. 68. Recuperado de: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html

⁴ Presidencia de la República. (marzo 27 de 1971). Código de Comercio (Decreto 410 de 1971) Art.1782 y 1860. Recuperado de: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html

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 dejó 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

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

HISTÓRICO DEL ESQUEMA TARIFARIO EN COLOMBIA				
INTERVENCIÓN TOTAL		LIBERTAD VIGILADA		LIBERTAD TOTAL
Tarifa Única Semestral	Tarifa Única Quincenal	Banda Tarifaria	Liberalización del Mínimo	Liberalización del Máximo
1970	1985	1991	2007	2012
Aerocivil fijaba semestralmente por Resolución una tarifa por ruta (en algunos casos dos tarifas)	Las tarifas se ajustaban quincenalmente de acuerdo a un índice que construía la misma Aerocivil.	Se regulaba el nivel mínimo y máximo. Las aerolíneas podían fijar libremente las tarifas que no fueran superiores o inferiores a la aprobadas por la Aerocivil.	Desde este año, se liberó el mínimo de las tarifas aéreas, obligando a la aerolíneas a no sobrepasar el máximo fijado.	Se eliminó el nivel máximo de las tarifas aéreas, rezago que sobrevivió de la regulación en el sistema. Régimen tarifario libre en Colombia desde 2012. Las aerolíneas pueden fijar libremente sus tipos y clases de tarifas.

Tabla 1. Elaboración de acuerdo con información remitida por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil en respuesta a Derecho de Petición formulado. 2019.

6

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 aéreas (Resolución 904 de 2012) Art.3

⁶ Caro Cardona Andrés Sebastián (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/10554/43408/El%20impacto%20de%20la%20desregularizaci%C3%b3n%20de%20las%20tarifas%20a%20reas%20en%20la%20competencia%20y%20consumo%20del%20transporte%20a%20reas%20de%20pasajeros%20en%20Colombia.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

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.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO

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

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.

⁷ Vargas Riaño Diego Andrés. (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>

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

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.

⁸ Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil. (31 de enero de 2024) Informe de Movilización 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.>

V. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992,

"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados.

VI. 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:

"ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. 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.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por

disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

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.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Para la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 107 de 2024 Cámara “*Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales – LEY MALETA*”, no se realizaron modificaciones en el articulado que compone el texto propuesto del proyecto aprobado en el primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

VIII. PROPOSICIÓN.

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 107 de 2024 Cámara “*Por medio de la cual se establecen tarifas justas de equipaje y se definen condiciones básicas en vuelos nacionales – LEY MALETA*” de conformidad con lo sugerido en el presente informe de ponencia.

Cordialmente,



25

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara – Valle del Cauca

IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de ley No. 107 de 2024 Cámara

**“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 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto hacer asequible para los viajeros adquirir una única pieza de equipaje de mano, adicional al artículo personal, dentro de la tarifa más económica ofertada por las aerolíneas que prestan sus servicios en el territorio nacional.

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

- A. Artículo personal: Pieza de equipaje equivalente a un bolso, cartera, morral, pañalera, paquete, o similar, cuyas medidas máximas son: 45 x 35 x 20 cm (alto, largo y ancho), y debe caber debajo del asiento delantero del pasajero.
- B. Equipaje de mano: Pieza de equipaje cuyo peso no puede ser mayor a 12 kilogramos, cuyas medidas máximas son: 55x45x25 cm (alto, largo y ancho), y debe caber debajo del asiento delantero del pasajero.

Artículo 3º. Los viajeros en el territorio colombiano tendrán derecho a adquirir una pieza única de equipaje de mano adicional al artículo personal, cuyo precio no podrá exceder

el 10% del valor total pagado del tiquete en la tarifa más económica ofertada por la aerolínea en cada frecuencia dentro de una ruta nacional.

Parágrafo 1: En ningún caso, la tarifa más económica ofertada por la aerolínea podrá ser vendida sin incluir el artículo personal.

Parágrafo 2: La ubicación del equipaje de mano y del artículo personal no deberá implicar ningún tipo de riesgo para la seguridad del vuelo.

Parágrafo 3: Las aerolíneas tendrán la autonomía para decidir si el equipaje de mano es ubicado en la cabina de pasajeros o en la bodega.

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

Cordialmente,



25

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara – Valle del Cauca