

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2026

Secretario
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Cámara de Representantes
E.S.D

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley

Respetado señor Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República, ponemos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley «Por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones - Ley Volar a Precio Justo», cuyo objeto es ampliar de manera segura y regulada la oferta de transporte aéreo interno de pasajeros, fortalecer la competencia y establecer una reparación efectiva cuando un pasajero sea privado involuntariamente de un asiento confirmado por sobreventa.

Cordialmente,

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara Pacto Histórico
JORGE PALACIO Representante a la Cámara	NATALIA MORENO Representante a la Cámara
JORGE BASTIDAS Representante a la Cámara	PAOLA QUIÑOES D'HARO Representante a la Cámara
YEISSON CAJAMARCA SUA Representante a la Cámara	JAVIER LÓPEZ Representante a la Cámara
MÓNICA KARINA BOCANEGRA Representante a la Cámara	YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara

JAIME SANTAMARÍA Representante a la Cámara	CARLOS ARIZABALETA Representante a la Cámara
ORLANDO RAYO ACOSTA Representante a la Cámara	LAURA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República
RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara	ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

«Por medio de la cual se promueve la competencia y se amplían las opciones de los usuarios en el transporte aéreo interno de pasajeros, se habilita de manera regulada el cabotaje aéreo de pasajeros, se fortalecen las compensaciones por denegación de embarque y se dictan otras disposiciones - LEY VOLAR A PRECIO JUSTO»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto ampliar las opciones de conectividad aérea para los pasajeros, promover la libre competencia y la entrada responsable de nuevos oferentes al mercado interno, habilitar de manera regulada la prestación de servicios de cabotaje aéreo de pasajeros por empresas extranjeras y fortalecer la protección económica de los usuarios frente a la denegación involuntaria de embarque por sobreventa.

La apertura prevista en esta ley se sujetará, en todo caso, a la seguridad operacional y de la aviación civil, la protección de los usuarios, la continuidad y conectividad del servicio, la competencia leal, la equidad en las relaciones económicas internacionales, la legislación laboral colombiana y la conveniencia nacional.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica:

1. A los servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros entre puntos situados en el territorio colombiano, incluidos los que sean prestados por empresas extranjeras bajo autorización especial de cabotaje.
2. A las empresas de transporte aéreo, agencias de viajes, intermediarios, comercializadores y demás participantes de la cadena que ofrezcan, vendan o ejecuten dichos servicios en Colombia, en el ámbito de sus respectivas responsabilidades.
3. A la denegación de embarque por sobreventa en vuelos de transporte aéreo público regular de pasajeros cuyo origen y destino se encuentren en Colombia.

La autorización regulada por esta ley no comprende el transporte de carga o correo entre puntos del territorio nacional. El equipaje de los pasajeros transportados no se considerará carga para estos efectos.

ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. **Cabotaje aéreo de pasajeros:** el transporte remunerado de pasajeros entre dos o más puntos situados en el territorio colombiano, realizado por una empresa extranjera mediante aeronaves de matrícula extranjera o aeronaves legítimamente explotadas por ella.
2. **Empresa extranjera de transporte aéreo:** la persona jurídica constituida conforme a la ley de otro Estado, titular de un certificado de operador aéreo vigente y sometida a vigilancia efectiva de su autoridad aeronáutica, que establezca una sucursal en Colombia para ejecutar la actividad autorizada.
3. **Autorización especial de cabotaje:** el acto administrativo temporal, condicionado, revocable y no transferible mediante el cual la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil autoriza a una empresa extranjera para prestar servicios regulares de transporte aéreo público de pasajeros en rutas internas determinadas.
4. **Sobreventa:** la aceptación de reservas o la venta de tiquetes confirmados en número superior a los asientos disponibles para pasajeros en un vuelo, cuando tal circunstancia pueda ocasionar la denegación de embarque a uno o más pasajeros que hayan cumplido oportunamente los requisitos de presentación y embarque.
5. **Denegación involuntaria de embarque:** la negativa del transportador a embarcar a un pasajero que cuenta con reserva confirmada, documento de transporte válido y que se presentó dentro de los tiempos y condiciones informados, cuando la causa sea la sobreventa y el pasajero no haya renunciado voluntariamente a su reserva.
6. **Retraso de llegada:** la diferencia entre la hora de llegada prevista en la reserva original y la hora real en que el pasajero llega a su destino final mediante el transporte alternativo suministrado por el transportador.
7. **Precio del trayecto afectado:** el precio total efectivamente pagado por el pasajero por el trayecto de ida en el que ocurrió la denegación, incluidos los cargos obligatorios del transportador, pero excluidos los tributos, tasas aeroportuarias y servicios opcionales que sean reembolsados separadamente.

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de esta ley se regirá por los principios de seguridad operacional; prevalencia de los derechos de los usuarios; libre competencia con responsabilidad; igualdad de condiciones regulatorias; transparencia; conectividad territorial; continuidad del servicio; proporcionalidad;

protección del trabajo nacional; sostenibilidad; equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; y cooperación entre autoridades.

Ninguna disposición de esta ley podrá interpretarse como reconocimiento de un derecho adquirido sobre rutas, frecuencias, franjas horarias o participaciones de mercado, ni como autorización para disminuir los estándares técnicos, de seguridad, laborales, tributarios o de protección al usuario vigentes en Colombia.

TÍTULO II. HABILITACIÓN LEGAL DEL CABOTAJE REGULADO DE PASAJEROS

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 1785 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1785. Cabotaje. La navegación aérea con fines comerciales entre puntos situados en el territorio de la República se denomina de cabotaje y se reserva a las aeronaves colombianas, salvo lo previsto en convenios internacionales y la autorización especial de cabotaje aéreo de pasajeros otorgada de conformidad con la ley.

La excepción prevista en el inciso anterior no comprenderá el transporte de carga o correo entre puntos del territorio nacional.

ARTÍCULO 6. Adiciónese un párrafo al artículo 9 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9. El servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente.

La prestación del servicio público de transporte internacional, a más de las normas nacionales aplicables para el caso, se regirá de conformidad con los tratados, convenios, acuerdos y prácticas, celebrados o acogidos por el país para tal efecto.

Parágrafo. Las empresas extranjeras de transporte aéreo podrán prestar el servicio público regular de transporte interno de pasajeros cuando hayan establecido una sucursal en Colombia, acrediten el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación colombiana y obtengan la autorización especial de cabotaje de que trata la ley. Para estos exclusivos efectos, la sucursal y la empresa extranjera que representa se entenderán habilitadas para concurrir al procedimiento especial, sin perjuicio de su naturaleza jurídica extranjera y de las responsabilidades exigibles en Colombia.

ARTÍCULO 7. Adiciónese un parágrafo al artículo 1802 del Código de Comercio, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1802. RECONOCIMIENTO DE LICENCIAS OTORGAMIENTO EN EL EXTERIOR. A falta de tratados internacionales y a condición de reciprocidad, la autoridad aeronáutica podrá reconocer las licencias otorgadas en el extranjero, siempre que éstas hayan sido expedidas válidamente por la autoridad competente y que los requisitos de expedición sean equivalentes a los exigidos por la ley colombiana.

Parágrafo. Para las operaciones autorizadas bajo el régimen especial de cabotaje aéreo de pasajeros, la autoridad aeronáutica podrá reconocer o convalidar licencias otorgadas en el extranjero cuando hayan sido expedidas válidamente por la autoridad competente y los requisitos de expedición y vigilancia ofrezcan un nivel de seguridad equivalente o superior al exigido en Colombia. La reciprocidad no será requisito autónomo para dicho reconocimiento, sin perjuicio de las salvaguardas de equidad y conveniencia nacional y de la proporción de trabajadores colombianos prevista en el artículo 1803 de este Código.

ARTÍCULO 8. Adiciónese un parágrafo al artículo 1860 del Código de Comercio, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1860. REGLAMENTACIÓN POR AUTORIDAD AERONÁUTICA Y CLASIFICACIÓN DE SERVICIO AÉREO. La autoridad aeronáutica reglamentará y clasificará los servicios aéreos, los explotadores y las rutas, y señalará las condiciones que deberán llenarse para obtener los respectivos 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.

Parágrafo. En el régimen especial de cabotaje aéreo de pasajeros, la estabilidad de los explotadores y de la industria aérea se entenderá como continuidad, resiliencia, seguridad y sostenibilidad del sistema y no como protección de cuotas de mercado, exclusión de nuevos competidores o garantía de rentabilidad individual.

ARTÍCULO 9. Adiciónese un parágrafo al artículo 1861 del Código de Comercio, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1861. PROCEDIMIENTO PARA CONCESIÓN Y MODIFICACIÓN DE PERMISO DE OPERACIÓN. El procedimiento para la concesión de permisos de operación, así como para las modificaciones que de ellos se soliciten, serán determinados por la autoridad aeronáutica, la cual celebrará audiencias públicas que garanticen el adecuado análisis de la necesidad y conveniencia del servicio propuesto.

Parágrafo. Las solicitudes de autorización especial de cabotaje se someterán a un procedimiento público, objetivo y transparente. La autoridad aeronáutica publicará la solicitud y recibirá observaciones de terceros, pero la ausencia de una necesidad económica no demostrada o la existencia de oferta previa no podrán invocarse, por sí solas, para negar la entrada de una empresa que cumpla los requisitos legales y técnicos. La decisión deberá valorar la seguridad, la capacidad aeroportuaria, la conectividad, la competencia efectiva, los derechos de los usuarios y la conveniencia nacional.

ARTÍCULO 10. Modifíquese el Artículo 1864 del Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 1864. Nacionalidad y autorización especial. Los servicios aéreos colombianos internos e internacionales solo podrán ser prestados por personas naturales o jurídicas nacionales que tengan su domicilio real en Colombia, salvo los servicios regulares de transporte público interno de pasajeros que una empresa extranjera preste al amparo de una autorización especial de cabotaje expedida conforme a la ley.

La autoridad aeronáutica podrá exigir que ciertos servicios se presten por personas organizadas jurídicamente en forma de sociedad.

ARTÍCULO 11. Adiciónese un párrafo al artículo 17 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17. El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan en los reglamentos correspondientes. En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización.

Parágrafo. En el servicio regular de cabotaje aéreo de pasajeros, la determinación de la demanda existente o potencial servirá para la planeación de la conectividad, la capacidad y la infraestructura, pero no constituirá una prueba de conveniencia económica destinada a impedir el ingreso de un nuevo operador que satisfaga los requisitos aplicables. La autoridad podrá establecer condiciones objetivas y proporcionales para proteger la continuidad de rutas esenciales y el interés general, sin conferir exclusividades ni preferencias anticompetitivas.

TÍTULO III. AUTORIZACIÓN ESPECIAL Y SALVAGUARDAS

ARTÍCULO 12. AUTORIDAD COMPETENTE, NATURALEZA Y DURACIÓN. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil será la autoridad competente para tramitar, otorgar, renovar, modificar, suspender y revocar la autorización especial de cabotaje aéreo de pasajeros.

La autorización se concederá por rutas, frecuencias, capacidades y tipos de aeronave determinados; tendrá una duración máxima de cinco (5) años y podrá renovarse por períodos iguales mientras subsistan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento. Será revocable, no transferible y no otorgará exclusividad, derecho adquirido sobre rutas o franjas horarias, ni expectativa indemnizable por cambios generales y no discriminatorios de la regulación.

La autoridad decidirá las solicitudes completas dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a su radicación. La falta de decisión no dará lugar a silencio administrativo positivo.

ARTÍCULO 13. REQUISITOS MÍNIMOS. Sin perjuicio de los requisitos técnicos adicionales que establezca la reglamentación, la empresa solicitante deberá acreditar:

1. Certificado de existencia, representación y operación vigente en su Estado de constitución, y establecimiento de una sucursal con domicilio, representante legal, contabilidad y canales de notificación en Colombia.
2. Certificado de operador aéreo vigente, especificaciones operacionales compatibles con el servicio solicitado y sometimiento a vigilancia efectiva de la autoridad aeronáutica del Estado del operador.
3. Cumplimiento de los estándares y métodos recomendados aplicables de la Organización de Aviación Civil Internacional, así como de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia que resulten exigibles.
4. Capacidad administrativa, técnica, financiera y operacional suficiente, programa de seguridad operacional, plan de mantenimiento y mecanismos para la atención de contingencias.
5. Pólizas, garantías o seguros de responsabilidad y de cumplimiento exigibles y ejecutables en Colombia, en cuantía no inferior a la aplicable a los operadores nacionales equivalentes.
6. Garantía financiera destinada a asegurar reembolsos, compensaciones, repatriación o reubicación de pasajeros y cumplimiento del plan de salida ordenada. La cuantía será proporcional al volumen de pasajeros y a la exposición operacional del autorizado.
7. Cumplimiento de las obligaciones tributarias, cambiarias, societarias, laborales, de seguridad social, de protección de datos y de protección al consumidor aplicables en Colombia.

8. Sistema de atención al usuario en español, con canales presenciales o digitales accesibles en Colombia y capacidad para pagar reembolsos y compensaciones en moneda legal colombiana.
9. Identificación del beneficiario final, estructura de propiedad y control, origen de fondos y relaciones de control o vinculación con otros operadores.
10. Plan de inicio, continuidad y retiro de las rutas solicitadas, con mecanismos que eviten dejar pasajeros con reservas sin atención.

ARTÍCULO 14. IGUALDAD REGULATORIA Y COMPETENCIA LEAL. Las empresas extranjeras autorizadas estarán sometidas, en condiciones equivalentes a las empresas nacionales comparables, a las normas colombianas sobre seguridad operacional y de la aviación civil, protección de los usuarios, competencia, tarifas, tributos, tasas, ambiente, protección de datos, prevención del lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas, y demás obligaciones aplicables a la actividad.

No podrán beneficiarse en el mercado colombiano de subsidios, garantías estatales, financiación preferencial, prácticas de precios predatorios u otras ventajas otorgadas por un Estado extranjero que produzcan una distorsión sustancial y comprobada de la competencia. La Superintendencia de Industria y Comercio conservará sus competencias para investigar y sancionar conductas restrictivas de la competencia y actos de competencia desleal, sin perjuicio de las medidas sectoriales previstas en esta ley.

ARTÍCULO 15. PROTECCIÓN DEL TRABAJO NACIONAL. A las empresas extranjeras titulares de una autorización especial les será aplicable el artículo 1803 del Código de Comercio respecto del personal adscrito a su sucursal y a las operaciones habituales desarrolladas en Colombia.

El personal que preste sus servicios de manera habitual en Colombia estará sometido a la legislación laboral y de seguridad social colombiana, cualquiera que sea el lugar de celebración del contrato. No podrán utilizarse contratos de colaboración, arrendamiento de aeronaves con tripulación, intermediación o tercerización con el propósito de eludir estas obligaciones.

Las autorizaciones temporales para personal extranjero deberán estar justificadas en necesidades técnicas u operacionales, limitarse al tiempo indispensable e incluir, cuando corresponda, medidas de transferencia de conocimiento y formación de personal colombiano.

ARTÍCULO 16. SALVAGUARDAS DE EQUITAD, CONECTIVIDAD Y CONVENIENCIA NACIONAL. La inexistencia de reciprocidad no será, por sí sola, impedimento para recibir o estudiar una solicitud. No obstante, el Gobierno nacional, mediante decreto motivado expedido por el Ministerio de Transporte y suscrito también por los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo, previo concepto técnico de la Aeronáutica Civil y de la Superintendencia de Industria y Comercio en el ámbito de sus competencias, podrá suspender, limitar o condicionar temporalmente nuevas autorizaciones o autorizaciones vigentes cuando se demuestre:

1. Que el Estado de origen del operador niega de manera efectiva un trato equivalente a empresas colombianas y esa restricción produce una desventaja material para Colombia.
2. Que subsidios, garantías, apoyos estatales o condiciones regulatorias extranjeras ocasionan una distorsión sustancial y comprobada de la competencia.
3. Que la conducta del operador o una salida abrupta genera un riesgo grave para la continuidad de rutas esenciales, la conectividad regional o los derechos de los usuarios.
4. Que la medida es necesaria por razones de seguridad nacional, seguridad operacional, seguridad de la aviación civil, orden público o cumplimiento de obligaciones internacionales.

La medida deberá ser idónea, necesaria, proporcional, temporal y limitada a los operadores, rutas o prácticas que originaron el riesgo. Se garantizarán el debido proceso, la publicidad y la revisión al menos cada seis (6) meses. Salvo las medidas inmediatas indispensables para conjurar un riesgo de seguridad, la empresa dispondrá de oportunidad para controvertir las razones y pruebas.

La Aeronáutica Civil podrá adoptar de manera inmediata las medidas preventivas previstas en la ley cuando exista un riesgo para la seguridad operacional o de la aviación civil.

Toda empresa autorizada deberá informar con una antelación mínima de noventa (90) días la suspensión definitiva de una ruta, salvo fuerza mayor comprobada, y ejecutar el plan de salida ordenada. La autoridad podrá hacer efectiva la garantía prevista en el artículo 13 para proteger a los pasajeros.

TÍTULO IV. PROTECCIÓN DEL PASAJERO FRENTE A LA SOBREVENTA

ARTÍCULO 17. GESTIÓN PREVIA Y VOLUNTARIOS. La sobreventa de un vuelo no podrá superar el cinco por ciento (5 %) de la capacidad disponible para pasajeros. La Aeronáutica Civil podrá fijar un porcentaje inferior, general o diferenciado, con fundamento en información de no presentación, características de las rutas, estacionalidad y protección del usuario, pero no podrá autorizar un porcentaje superior.

Cuando exista riesgo de insuficiencia de asientos, el transportador deberá solicitar voluntarios antes de denegar involuntariamente el embarque. La oferta deberá informar el beneficio propuesto, sus condiciones y restricciones, el vuelo alternativo confirmado y las compensaciones legales que corresponderían en caso de denegación involuntaria. El acuerdo será libre, expreso y verificable y no podrá contener renuncia general a derechos no relacionados con la cesión voluntaria del asiento.

Si no se obtienen voluntarios suficientes, el transportador aplicará criterios de prioridad de embarque objetivos, previamente publicados y no discriminatorios. Se protegerá especialmente a niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad o movilidad reducida y sus acompañantes, mujeres gestantes, adultos mayores, pasajeros en conexión y personas cuya situación de salud requiera atención prioritaria.

Un pasajero que ya haya embarcado no podrá ser desembarcado para resolver una sobreventa. Esta regla no limita las decisiones fundadas en seguridad operacional, seguridad de la aviación civil, salud, orden de autoridad competente o conducta ilícita del pasajero.

ARTÍCULO 18. OPCIONES, REUBICACIÓN Y ASISTENCIA. Al pasajero afectado por denegación involuntaria de embarque se le entregará de inmediato, en medio físico o electrónico durable, constancia de la causa, hora, vuelo, alternativas ofrecidas y derechos aplicables. El pasajero podrá elegir, sin costo adicional, entre:

1. Reubicación confirmada, en condiciones de transporte comparables, en el vuelo propio o de otra empresa que permita llegar al destino final a la mayor brevedad posible.
2. Reubicación confirmada en una fecha posterior conveniente para el pasajero, sujeta a disponibilidad razonable.

3. Reembolso integral del precio pagado por los trayectos no utilizados y, cuando el viaje haya perdido su finalidad, de los trayectos ya utilizados, junto con un vuelo de regreso al primer punto de partida a la mayor brevedad posible.

El reembolso se efectuará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes por el mismo medio de pago, salvo que el pasajero solicite expresamente otro medio.

Mientras se ejecuta la alternativa elegida, el transportador suministrará información y las medidas de atención, alimentación, comunicación, alojamiento y traslado previstas en la regulación vigente de acuerdo con el tiempo de espera. Estas atenciones son independientes de la compensación económica.

ARTÍCULO 19. COMPENSACIÓN ECONÓMICA AUTOMÁTICA. Además de las opciones y atenciones del artículo anterior, el pasajero a quien se deniegue involuntariamente el embarque por sobreventa tendrá derecho a una compensación económica automática. La compensación corresponderá al mayor valor entre el porcentaje del precio del trayecto afectado y el mínimo en UVB previsto para el respectivo rango de retraso de llegada al destino final, así:

1. Hasta una (1) hora: treinta por ciento (30 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a diez (10) UVB.
2. Más de una (1) hora y hasta tres (3) horas: cien por ciento (100 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a veinte (20) UVB.
3. Más de tres (3) horas y hasta cinco (5) horas: doscientos por ciento (200 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a cuarenta (40) UVB.
4. Más de cinco (5) horas, ausencia de transporte alternativo confirmado o decisión del pasajero de no continuar el viaje: trescientos por ciento (300 %) del precio del trayecto afectado, sin que la compensación pueda ser inferior a sesenta (60) UVB.

En ningún caso la compensación podrá superar trescientas (300) UVB. La UVB aplicable será la vigente en la fecha de la denegación.

Para tiquetes adquiridos total o parcialmente con millas, puntos u otros beneficios, el precio del trayecto afectado corresponderá al menor precio total en dinero ofrecido al público para la misma cabina en ese vuelo durante los treinta (30) días anteriores; si no existiere, se tomará el menor precio total en dinero de la misma cabina y ruta durante ese período.

La compensación prevista en este artículo es adicional al reembolso, la reubicación, la asistencia, la devolución de servicios opcionales no prestados y la reparación de perjuicios que legalmente proceda. No habrá lugar a duplicar pagos por el mismo concepto cuando otra norma establezca una compensación automática de idéntica naturaleza; en caso de concurrencia se aplicará la disposición más favorable al pasajero.

No se aplicará esta compensación cuando la denegación obedezca exclusivamente a incumplimiento del pasajero, razones de seguridad operacional o de la aviación civil no originadas en sobreventa, motivos de salud objetivamente acreditados u orden de autoridad competente. Corresponderá al transportador probar la causal excluyente.

ARTÍCULO 20. FORMA Y OPORTUNIDAD DE PAGO. El transportador ofrecerá el pago de la compensación en dinero o por transferencia electrónica el mismo día de la denegación y, en todo caso, lo completará dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la determinación del retraso de llegada.

Si al momento de la denegación todavía no fuere posible establecer el retraso final, el transportador pagará de inmediato el valor correspondiente al numeral 1 del artículo anterior y reconocerá automáticamente la diferencia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la llegada o a la configuración de un rango superior.

Solo podrá pagarse mediante bonos, millas, puntos, créditos de viaje u otros beneficios cuando el pasajero, después de conocer el valor en dinero y las restricciones del beneficio, los elija de manera expresa, libre e informada. El valor ofrecido por un medio distinto al dinero no podrá ser inferior a la compensación monetaria y su vigencia no será menor de doce (12) meses.

La compensación no estará sujeta a solicitud, trámite de reclamación, firma de paz y salvo, cláusula de confidencialidad o renuncia a derechos.

ARTÍCULO 21. PRUEBA, RESPONSABILIDAD Y RECLAMACIÓN. La reserva confirmada, el documento de transporte, el registro de presentación o embarque y la constancia de denegación constituirán prueba suficiente para el reconocimiento automático, sin perjuicio de otros medios de prueba. La ausencia de constancia imputable al transportador no podrá perjudicar al pasajero.

El transportador contractual y el transportador de hecho responderán solidariamente frente al pasajero por la reubicación, asistencia y compensación derivadas de la denegación. Las agencias, intermediarios o comercializadores responderán por sus propios actos y por la información, cobros o reservas bajo su control, conforme al Estatuto del Consumidor y las normas especiales.

El pago automático no limita la reclamación directa, la acción jurisdiccional de protección al consumidor, las competencias administrativas de inspección, vigilancia y control, ni la reparación integral de daños acreditados. Quien pague podrá repetir contra el tercero responsable sin trasladar al pasajero la carga de identificarlo o perseguirlo.

TÍTULO V. INSPECCIÓN, INFORMACIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 22. COMPETENCIAS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL Y SANCIÓN. La Superintendencia de Transporte ejercerá la inspección, vigilancia y control de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo en los términos de la ley. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil conservará sus competencias de regulación técnica, seguridad operacional, seguridad de la aviación civil, certificación, permisos y vigilancia aeronáutica. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus competencias en materia de libre competencia y protección de datos, y las demás autoridades actuarán dentro de sus atribuciones.

El incumplimiento de esta ley dará lugar a las medidas y sanciones previstas en los regímenes aeronáutico, de transporte, de protección al consumidor, de competencia y demás normas aplicables, con observancia del debido proceso. El pago de una compensación individual no impide la imposición de sanciones administrativas.

Las autoridades establecerán protocolos de intercambio de información y evitarán duplicidad de actuaciones por los mismos hechos y fundamentos.

ARTÍCULO 23. INFORMACIÓN PÚBLICA Y EVALUACIÓN. La Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte, con los recursos y sistemas de información disponibles y sin crear una nueva planta de personal, publicarán semestralmente datos abiertos, agregados y comparables sobre:

1. Solicitudes, autorizaciones, rutas, frecuencias y capacidad ofrecida bajo el régimen de cabotaje.
2. Participación de mercado, tarifas promedio, rutas nuevas, rutas suspendidas y niveles de concentración, respetando la reserva comercial legal.

3. Puntualidad, cancelaciones, sobreventa, denegaciones de embarque, reubicaciones, compensaciones y reclamaciones por empresa.
4. Indicadores de seguridad operacional y cumplimiento, en los términos que permitan las reservas aplicables.

Dentro de los treinta (30) meses siguientes a la entrada en operación del primer autorizado extranjero, el Ministerio de Transporte presentará a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes un informe de evaluación sobre competencia, precios, conectividad regional, calidad, empleo, seguridad, protección al usuario y eficacia de las salvaguardas.

ARTÍCULO 24. REGLAMENTACIÓN Y RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exterior, y con acompañamiento técnico de la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio, reglamentará el régimen especial de cabotaje dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

La reglamentación definirá, entre otros asuntos, el procedimiento de autorización; equivalencia y vigilancia de certificados; garantías; seguros; intercambio de información con autoridades extranjeras; asignación de capacidad y franjas horarias; planes de contingencia y salida; indicadores; y criterios objetivos para aplicar las salvaguardas.

Las disposiciones del Título IV deberán ser implementadas por los transportadores dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación. Durante la transición se mantendrán íntegramente los derechos reconocidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia y se aplicará la norma más favorable al pasajero.

ARTÍCULO 25. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara Pacto Histórico
JORGE PALACIO Representante a la Cámara	NATALIA MORENO Representante a la Cámara
JORGE BASTIDAS Representante a la Cámara	PAOLA QUIÑONES D'HARO Representante a la Cámara

YEISSON CAJAMARCA SUA Representante a la Cámara	JAVIER LÓPEZ Representante a la Cámara
MÓNICA KARINA BOCANEGRA Representante a la Cámara	YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara
JAIME SANTAMARÍA Representante a la Cámara	CARLOS ARIZABALETA Representante a la Cámara
ORLANDO RAYO ACOSTA Representante a la Cámara	LAURA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República
RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara	ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición se divide en: (I) objeto y tesis central; (II) problema público; (III) alcance de la propuesta; (IV) marco constitucional, legal e internacional; (V) experiencias comparadas; (VI) escala de compensación y protección del pasajero; (VII) análisis de conveniencia, salvaguardas y riesgos; (VIII) antecedentes legislativos; (IX) impacto fiscal; (X) conflicto de intereses; y (XI) descripción del articulado.

I. OBJETO Y TESIS CENTRAL

El proyecto busca que los pasajeros dispongan de más opciones reales al momento de buscar y comprar vuelos dentro de Colombia. Para ello elimina, con condiciones estrictas, una barrera legal que hoy impide que una empresa extranjera transporte pasajeros entre dos puntos del país, incluso cuando cumple estándares de seguridad y está dispuesta a someterse plenamente a la regulación colombiana.

La iniciativa no parte de la afirmación de que el cabotaje reducirá automáticamente los precios. Los precios dependen también del combustible, la tasa de cambio, la infraestructura aeroportuaria, los impuestos, la disponibilidad de aeronaves, la demanda, las franjas horarias y la estructura de cada ruta. La tesis, más precisa, es que permitir la entrada de operadores idóneos aumenta la contestabilidad del mercado, amplía la posibilidad de crear rutas y frecuencias y reduce una barrera normativa a la competencia. Ese potencial solo puede convertirse en beneficios sostenibles si la apertura se acompaña de seguridad, protección del usuario, competencia leal, trabajo nacional, capacidad aeroportuaria y mecanismos para enfrentar salidas abruptas o asimetrías internacionales.

El proyecto articula dos instrumentos bajo un mismo propósito: más opciones con responsabilidad. De una parte, habilita un régimen especial de cabotaje regular de pasajeros. De otra, fortalece la compensación cuando el propio manejo comercial de inventario de una aerolínea deja sin asiento a un pasajero que tenía reserva confirmada. La competencia sin protección puede trasladar riesgos al usuario; la protección sin condiciones para ampliar la oferta no resuelve la falta de alternativas. La regulación propuesta aborda ambos lados del problema.

II. PROBLEMA PÚBLICO

2.1. Un mercado esencial para la integración territorial

La geografía colombiana, la dispersión de centros poblados, las distancias y las limitaciones de la conectividad terrestre hacen del transporte aéreo un instrumento de integración económica y social. La Ley 336 de 1996 reconoce al transporte como servicio público esencial bajo regulación del Estado y ordena que la seguridad y la protección de los usuarios sean prioritarias.

La dimensión del mercado confirma su relevancia. La Aeronáutica Civil informó que durante 2025 se movilizaron 57.520.767 pasajeros por los aeropuertos del país: 32.864.282 en el mercado nacional y 24.656.485 en el internacional¹. El número de usuarios y su crecimiento hacen indispensable que la regulación promueva simultáneamente seguridad, oferta suficiente, competencia y mecanismos eficaces de respuesta cuando falla el servicio.

2.2. La barrera legal no es solo el artículo 1785 del Código de Comercio

El artículo 1785 del Código de Comercio reserva el cabotaje a aeronaves colombianas, salvo lo previsto en convenios internacionales. Sin embargo, una reforma aislada de ese artículo sería insuficiente. El artículo 1864 del mismo Código reserva los servicios aéreos internos a personas naturales o jurídicas nacionales domiciliadas realmente en Colombia, y el artículo 9 de la Ley 336 de 1996 dispone que el transporte público dentro del país sea prestado por empresas constituidas conforme a las disposiciones colombianas. A su vez, los artículos 1860 y 1861 del Código y el artículo 17 de la Ley 336 contienen criterios de estabilidad, necesidad, conveniencia y demanda que podrían utilizarse como barreras económicas de entrada si no se armonizan expresamente.

Por esa razón el proyecto modifica de manera coordinada las disposiciones que conforman el cierre jurídico del mercado. La técnica propuesta evita que una autorización creada en una norma quede neutralizada por prohibiciones o criterios de otra.

¹Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. «Histórico: más de 211 millones de pasajeros se han movilizado por los aeropuertos de Colombia durante el Gobierno». 4 de febrero de 2026. <https://www.aerocivil.gov.co/publicaciones/4513/historico-mas-de-211-millones-de-pasajeros-se-han-movilizado-por-los-aeropuertos-de-colombia-durante-el-gobierno-de-gustavo-petro/>

2.3. Sobreventa: el pasajero soporta una decisión comercial ajena

La sobreventa es una técnica de gestión de inventario fundada en la probabilidad de que algunos pasajeros no se presenten. Puede contribuir a utilizar mejor la capacidad, pero el riesgo económico de esa decisión no debe recaer principalmente sobre quien compró, confirmó y cumplió su parte del contrato.

Hoy, los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia limitan la sobreventa y reconocen reubicación, atención y una compensación equivalente al treinta por ciento (30 %) del valor del trayecto afectado. La Superintendencia de Transporte ha reiterado públicamente estos derechos². Entre 2023 y junio de 2024 esa entidad reportó 17.377 PQRD del sector aéreo, de las cuales 92 correspondían expresamente a sobreventa; al mismo tiempo informó 4.963 intermediaciones en aeropuertos para acompañar usuarios afectados por diferentes situaciones³. El bajo número de quejas clasificadas como sobreventa no elimina la necesidad de una regla clara: también puede reflejar acuerdos voluntarios, subregistro, desconocimiento o clasificación de la afectación bajo demora o cancelación.

La compensación vigente no distingue entre un pasajero que llega pocos minutos después y otro que pierde el día completo, una conexión, una cita médica o una actividad laboral. Una escala gradual basada en el retraso de llegada permite aproximar mejor la compensación automática a la intensidad objetiva de la afectación, sin sustituir la reparación integral de perjuicios demostrados.

III. ALCANCE DE LA PROPUESTA

La propuesta se concentra exclusivamente en pasajeros y en servicios regulares, que son los que el público compara y compra como oferta ordinaria. No abre el cabotaje de carga o correo. Tampoco convierte la autorización en un derecho automático: exige sucursal en Colombia, certificado de operador, vigilancia efectiva, capacidad financiera y técnica, seguros y garantías ejecutables, canales de atención, protección laboral, plan de salida y sometimiento a la regulación nacional.

² Superintendencia de Transporte. «Canales de atención efectivos... derechos de los usuarios del sector aéreo». 25 de mayo de 2026. <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2026/canales-de-atencion-efectivos-derecho-al-retracto-informacion-oportuna-y-seguridad-en-la-compra-de-tiquetes-derechos-de-los-usuarios-del-sector-aereo/>

³ Superintendencia de Transporte. «Desde 2023 a la fecha, la SuperTransporte ha realizado 4.963 intermediaciones...». 27 de junio de 2024. <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2024/desde-2023-a-la-fecha-la-supertransporte-ha-realizado-4-963-intermediaciones-en-aeropuertos-para-acompanar-a-los-usuarios-afectados-por-la-sobreventa-de-vuelos/>

La reciprocidad no se configura como condición previa absoluta. El artículo 226 de la Constitución ordena promover la internacionalización sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, lo cual exige una valoración conjunta y no una lectura mecánica de un solo criterio. La propuesta permite iniciar la apertura cuando resulte conveniente para los usuarios y el país, pero conserva una salvaguarda para suspender, limitar o condicionar operaciones si la falta efectiva de trato equivalente, los subsidios extranjeros o una conducta concreta generan una desventaja material.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL E INTERNACIONAL

4.1. Constitución Política

El artículo 24 reconoce a toda persona el derecho a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones legales. Aunque no consagra el derecho a una tarifa determinada, sí orienta políticas que amplíen alternativas razonables y seguras de movilidad.

El artículo 78 ordena regular la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y la información suministrada al público. La Corte Constitucional ha explicado que la protección al consumidor busca responder a la asimetría material existente entre consumidores y productores o distribuidores⁴. Esta consideración respalda la información obligatoria, el pago automático y la prohibición de condicionar la compensación a renunciaciones.

El artículo 100 permite a los extranjeros disfrutar de los derechos civiles concedidos a los colombianos, salvo condiciones especiales establecidas por razones de orden público. La apertura no es una exigencia constitucional, pero la ley puede definir las condiciones bajo las cuales una empresa extranjera participa en el mercado interno.

Los numerales 1 y 2 del artículo 150 facultan al Congreso para reformar las leyes y los códigos. Por ello, el legislador ordinario puede modificar disposiciones del Código de Comercio y del Estatuto Nacional de Transporte, sin invadir la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El artículo 226 ordena promover la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. El proyecto incorpora los tres criterios: permite una apertura que puede convenir a los pasajeros, aplica igualdad regulatoria y establece una respuesta proporcionada frente a la ausencia de trato equivalente o a distorsiones comprobadas.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1141 de 2000. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1141-00.htm>

Los artículos 333 y 334 reconocen la libertad económica y la libre competencia, les atribuyen responsabilidades y ordenan al Estado impedir restricciones y abusos de posición dominante, intervenir en los servicios y promover productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones. La Corte ha reiterado que la libertad económica no es absoluta y puede ser delimitada por el bien común y la función social de la empresa⁵. El régimen de autorización y las salvaguardas son manifestación de esa intervención, no una liberalización sin reglas.

El artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y permanecen sometidos a su regulación, control y vigilancia, aun cuando sean prestados por particulares. El cabotaje regulado no desestatiza la función regulatoria ni reduce las competencias de seguridad, inspección y sanción.

4.2. Régimen legal colombiano

La Ley 105 de 1993 establece, entre otros, los principios de acceso al transporte, seguridad, intervención del Estado, libertad de empresa y permisos para la prestación del servicio. La Ley 336 de 1996 unifica los principios del transporte público, lo caracteriza como servicio público esencial, prioriza la seguridad y la protección del usuario y regula habilitaciones, permisos y sanciones.

El Libro Quinto del Código de Comercio regula la aeronáutica civil, las aeronaves, el personal, la infraestructura, los explotadores y los permisos de operación. En particular, los artículos 1785, 1802, 1803 y 1856 a 1871 contienen reglas que deben leerse de manera sistemática para autorizar una operación extranjera sin debilitar la seguridad ni la capacidad de supervisión.

La Ley 1480 de 2011 desarrolla el derecho de los consumidores a recibir información clara, veraz, suficiente y oportuna, proscribire cláusulas abusivas y establece acciones de protección. El régimen especial aeronáutico debe interpretarse de forma armónica con el Estatuto del Consumidor y bajo el principio de favorabilidad.

El artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 trasladó a la Superintendencia de Transporte la protección de los usuarios del sector transporte, mientras la Aeronáutica Civil conserva la regulación técnica y la seguridad. La distribución funcional es recogida expresamente por el proyecto para evitar conflictos de competencia.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-624 de 1998. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-624-98>

4.3. Convenio de Chicago

El artículo 1 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional reconoce la soberanía completa y exclusiva de cada Estado sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio. Su artículo 7 permite a cada Estado contratante negar a aeronaves de otros Estados el transporte remunerado de pasajeros, correo o carga entre puntos de su territorio y, al mismo tiempo, impide otorgar ese privilegio de manera exclusiva a otro Estado o a una empresa de otro Estado⁶. En consecuencia, el derecho internacional no obliga a abrir el cabotaje ni lo prohíbe: reconoce un espacio de decisión soberana, sujeto a las demás obligaciones internacionales.

El modelo propuesto utiliza ese margen para autorizar caso por caso el cabotaje de pasajeros, sin conceder privilegios exclusivos y manteniendo la aplicación de los estándares técnicos de la Organización de Aviación Civil Internacional.

V. EXPERIENCIAS COMPARADAS

No existe un único modelo internacional. Las experiencias relevantes muestran un continuo entre cierre, integración regional y apertura unilateral regulada.

5.1. Chile: apertura unilateral con potestades de defensa

El Decreto Ley 2.564 de 1979 permite que empresas nacionales o extranjeras realicen servicios de cabotaje si cumplen requisitos técnicos y de seguros. La política fue reafirmada por la Junta de Aeronáutica Civil como apertura unilateral. Sin embargo, el mismo ordenamiento conserva facultades para terminar, suspender o limitar servicios extranjeros cuando el Estado de origen no reconozca efectivamente igual trato a empresas chilenas o cuando la seguridad nacional lo exija⁷.

La lección no es que la reciprocidad deba desaparecer, sino que puede operar como salvaguarda posterior y proporcionada en vez de veto automático. Esa es la arquitectura adoptada: apertura inicial basada en idoneidad y conveniencia, acompañada de capacidad de reacción frente a inequidades materiales.

⁶ Organización de Aviación Civil Internacional. Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Doc. 7300, artículo 7. https://www.icao.int/sites/default/files/2024-12/7300_cons.pdf

⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto Ley 2.564 de 1979, artículos 1 y 2. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6953>

5.2. Unión Europea: mercado interno con licencia y reglas comunes

El Reglamento (CE) 1008/2008 reconoce a las compañías aéreas de la Comunidad el derecho a operar servicios aéreos intracomunitarios. No se trata de una apertura universal a cualquier empresa extranjera, sino de un mercado integrado fundado en una licencia común, requisitos de propiedad y control, solvencia, seguro, certificado de operador y vigilancia coordinada. El régimen también permite obligaciones de servicio público para asegurar conectividad en rutas periféricas o de desarrollo⁸.

La enseñanza para Colombia es doble: la eliminación de barreras de nacionalidad funciona mejor cuando los operadores cumplen condiciones homogéneas y verificables; y la competencia puede coexistir con instrumentos específicos de conectividad territorial.

5.3. Estados Unidos: reserva del mercado doméstico

El derecho estadounidense mantiene una regla restrictiva. El 49 U.S.C. § 41703 prohíbe, salvo autorizaciones excepcionales, que una aeronave civil extranjera transporte por remuneración pasajeros entre puntos de Estados Unidos⁹. Este modelo muestra que incluso mercados grandes preservan el cabotaje como decisión soberana y que la apertura colombiana debe justificarse por sus circunstancias propias, no presentarse como una obligación o tendencia universal.

5.4. Comparación de modelos y opción colombiana

Modelo	Acceso al mercado interno	Salvaguardas principales	Lección para Colombia
Chile	Apertura a empresas nacionales y extranjeras	Requisitos técnicos y de seguros; suspensión o limitación por falta de trato equivalente o seguridad nacional	La apertura unilateral puede conservar defensa frente a inequidades materiales
Unión Europea	Acceso para compañías con licencia comunitaria	Licencia común, propiedad y control, solvencia, certificado de operador, seguros y obligaciones de servicio público	La competencia requiere estándares homogéneos y protección de conectividad
Estados Unidos	Regla general de reserva	Excepciones limitadas y autorización federal	El cabotaje sigue siendo una decisión soberana y puede permanecer cerrado

⁸ Unión Europea. Reglamento (CE) 1008/2008, en particular artículos 4, 5, 7, 11, 15 y 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008R1008>

⁹ Estados Unidos. 49 U.S.C. § 41703. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/49/41703>

Modelo	Acceso al mercado interno	Salvaguardas principales	Lección para Colombia
Propuesta colombiana	Autorización temporal para pasajeros regulares	Sucursal, seguridad, garantía, trabajo nacional, igualdad regulatoria, salida ordenada y salvaguarda interministerial	Apertura controlada, evaluable y reversible, centrada en beneficios al pasajero

VI. ESCALA DE COMPENSACIÓN Y PROTECCIÓN DEL PASAJERO

6.1. Antecedente del Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara

El Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara - 042 de 2024 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 174 de 2024 Senado, planteó una escala de compensaciones asociada al tiempo de demora. En su fórmula conocida durante el trámite, los porcentajes aumentaban progresivamente desde el diez por ciento (10 %) del valor del ticket para demoras de dos a tres horas, hasta el cien por ciento (100 %) para demoras de diez horas o más¹⁰. El expediente fue archivado por tránsito de legislatura conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992, después de haber sido aprobado en el Senado¹¹.

Ese antecedente aporta una idea valiosa: la compensación debe graduarse por la duración objetiva de la afectación. Sin embargo, trasladar sin ajustes esa escala a la sobreventa produciría tres problemas. Primero, una denegación involuntaria es más intensa que una demora ordinaria porque el pasajero pierde un asiento confirmado por una decisión comercial del transportador. Segundo, comenzar la protección a las dos horas podría desmejorar las atenciones que el RAC reconoce desde una hora, observación formulada también durante el trámite del proyecto¹². Tercero, un bono redimible no equivale a dinero disponible y puede forzar al pasajero a contratar nuevamente con la empresa que incumplió.

Por ello, la propuesta toma la progresividad como método, preserva desde el primer momento el mínimo vigente por sobreventa, mide la afectación por la llegada al destino final y exige dinero como regla.

¹⁰ Proyecto de Ley 042 de 2024 Senado, luego 623 de 2025 Cámara; comparación de la fórmula publicada. <https://www.cuatrecasas.com/es/latam/aeroespacial-defensa/art/proyecto-ley-sobre-compensaciones-usuarios-transporte-aereo>

¹¹ Cámara de Representantes. Ficha del Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara - 042 de 2024 Senado. <https://www.camara.gov.co/usuarios-transporte-aereo-385/>

¹² Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá. Concepto al Proyecto de Ley 042 de 2024 Senado. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=179298>

6.2. Comparación internacional de denegación de embarque

Régimen	Variable	Compensación por denegación involuntaria	Pago
Colombia vigente	Valor del trayecto	30 % del trayecto afectado, además de reubicación y atención	Dinero o forma expresamente aceptada
Estados Unidos	Tarifa de ida y retraso de llegada	200 % entre 1 y 2 horas y 400 % después de 2 horas, con topes monetarios; no paga si la llegada alternativa ocurre dentro de 1 hora	Mismo día o dentro de 24 horas ¹³
Canadá	Retraso de llegada	CAD 900 si es menor de 6 horas; CAD 1.800 entre 6 y 9; CAD 2.400 desde 9 horas	Dentro de 48 horas ¹⁴
Unión Europea	Distancia y reubicación	EUR 250, 400 o 600; puede reducirse 50 % si la reubicación permite llegar dentro de umbrales breves	Inmediato y en dinero salvo acuerdo informado ¹⁵
Propuesta	Precio del trayecto y retraso de llegada	30 %, 100 %, 200 % o 300 %, con mínimos progresivos de 10, 20, 40 y 60 UVB y techo de 300 UVB	Oferta el mismo día y pago total en 48 horas

La escala colombiana propuesta es deliberadamente intermedia. Mantiene una compensación del treinta por ciento (30 %) desde el primer rango para no retroceder frente al RAC, utiliza el precio del trayecto para conservar proporcionalidad con el contrato, adopta porcentajes inferiores a los máximos estadounidenses y fija mínimos progresivos y un techo en UVB para evitar tanto pagos simbólicos como resultados manifiestamente desproporcionados.

6.3. Simulación con tarifas domésticas y justificación de los límites

¹³ U.S. Department of Transportation. «Bumping & Oversales». Actualizado el 26 de septiembre de 2025. <https://www.transportation.gov/individuals/aviation-consumer-protection/bumping-oversales>

¹⁴ Canadian Transportation Agency. «Bumping (denied boarding): rebooking, refunds and compensation». Actualizado el 22 de julio de 2026. <https://protection-passenger-passenger.otc-cta.gc.ca/en/refunds-and-compensation/bumping-denied-boarding-rebooking-refunds-compensation>

¹⁵ Unión Europea. «Air passenger rights». https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_en.htm

Para probar la incidencia de los límites se realizó un ejercicio indicativo con tarifas domésticas observadas y rangos representativos del mercado. En septiembre de 2026 se encontraron ofertas promocionales cercanas a los \$46.000; tarifas Bogotá-Medellín desde \$78.630 en JetSMART, \$104.900 en Wingo y \$112.000 en LATAM; valores de hasta \$826.500 en la ruta Bogotá-San Andrés; y un rango habitual aproximado entre \$600.000 y \$1.100.000 para Bogotá-Leticia.

La UVB vigente para 2026 es de \$12.110¹⁶. En consecuencia, los mínimos de diez (10), veinte (20), cuarenta (40) y sesenta (60) UVB equivalen, respectivamente, a \$121.100, \$242.200, \$484.400 y \$726.600. El techo de trescientos (300) UVB corresponde a \$3.633.000. La aplicación de la escala a precios representativos produce los siguientes resultados, expresados en pesos de 2026:

Precio representativo del trayecto	Hasta 1 hora	Más de 1 y hasta 3 horas	Más de 3 y hasta 5 horas	Más de 5 horas o supuesto equivalente
\$46.000	\$121.100	\$242.200	\$484.400	\$726.600
\$100.000	\$121.100	\$242.200	\$484.400	\$726.600
\$250.000	\$121.100	\$250.000	\$500.000	\$750.000
\$500.000	\$150.000	\$500.000	\$1.000.000	\$1.500.000
\$800.000	\$240.000	\$800.000	\$1.600.000	\$2.400.000
\$1.100.000	\$330.000	\$1.100.000	\$2.200.000	\$3.300.000

La simulación evidencia que un piso único produciría compensaciones iguales para afectaciones de distinta duración en las tarifas más económicas. Los mínimos progresivos preservan el incremento entre rangos y concentran la protección adicional en quienes compran tarifas promocionales. A partir de precios intermedios predomina el porcentaje del trayecto, por lo cual se mantiene la proporcionalidad con el contrato.

¹⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resolución 3488 del 31 de diciembre de 2025, por medio de la cual se establece el valor de la Unidad de Valor Básico para la vigencia 2026. https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/resolucion_3488_diciembre_31_2025?download=true

El techo de ciento cincuenta (150) UVB descartado habría comenzado a limitar el rango del trescientos por ciento (300 %) en trayectos superiores a \$605.500 y el rango del doscientos por ciento (200 %) en trayectos superiores a \$908.250. Así, una tarifa de \$1.100.000 habría recibido la misma compensación máxima de \$1.816.500 tanto ante una demora superior a tres horas como ante una superior a cinco horas, suprimiendo la progresividad. Con un techo de trescientas (300) UVB, el límite del rango superior solo comienza a operar en precios mayores a \$1.211.000, por encima de la mayor parte de los valores domésticos observados, pero conserva una barrera frente a resultados excepcionales.

6.4. Justificación de los componentes

Retraso de llegada, no de salida. El daño operativo más objetivo es cuánto después llega el pasajero a su destino. Esta variable incentiva al transportador a reubicar eficientemente, incluso en otra empresa.

Precio total obligatorio. Usar el precio del trayecto y los cargos obligatorios reduce la posibilidad de disminuir artificialmente la base trasladando valor a recargos. Los tributos o servicios opcionales reembolsados no se duplican.

Mínimos progresivos de 10, 20, 40 y 60 UVB. Evitan que una tarifa promocional produzca una compensación puramente nominal y garantizan que una mayor demora genere una consecuencia económica mayor, incluso cuando la aplicación exclusiva de los porcentajes arrojaría valores iguales o muy próximos.

Techo de 300 UVB. Preserva la progresividad para las tarifas domésticas altas observadas, modera la exposición por pasajero y aporta previsibilidad. El techo se actualiza automáticamente mediante la UVB, sin necesidad de reformas periódicas.

Pago automático. El pasajero no debe financiar a la empresa ni iniciar una reclamación para obtener un derecho que nace de registros que están bajo control del transportador. El pago inicial y el ajuste posterior permiten cumplir incluso cuando el retraso final aún no se conoce.

No regresividad. Las atenciones de alimentación, comunicación, alojamiento y traslado previstas en el RAC se mantienen y operan separadamente. Tampoco se elimina la acción para acreditar perjuicios adicionales.

VII. CONVENIENCIA, SALVAGUARDAS Y RIESGOS

7.1. Beneficios esperados

La eliminación coordinada de la barrera de nacionalidad puede facilitar nuevas rutas, frecuencias y modelos de negocio; aumentar la presión competitiva sobre precio, calidad y puntualidad; atraer capital y capacidad operacional; y ampliar la conectividad de destinos turísticos y regionales. La Ley General de Turismo reconoce al turismo como industria esencial para el desarrollo, promueve la libertad de empresa, la competencia abierta, la facilitación y la protección del consumidor. Una mayor oferta aérea puede complementar esos objetivos.

Estos beneficios son potenciales, no automáticos. Por eso el proyecto obliga a publicar información comparable y a evaluar resultados en competencia, tarifas, rutas, empleo, seguridad y derechos de los usuarios.

7.2. Seguridad operacional y supervisión

La autorización exige certificado de operador vigente, vigilancia efectiva del Estado del operador, equivalencia de licencias, cumplimiento de los RAC y mecanismos de cooperación. La Aeronáutica Civil conserva la facultad de negar, condicionar o suspender operaciones por riesgos técnicos. La entrada económica nunca sustituye la certificación de seguridad.

7.3. Competencia leal y subsidios extranjeros

Una empresa apoyada por subsidios o garantías estatales no transparentes podría ofrecer precios insostenibles, desplazar capacidad y retirarse una vez debilitados sus competidores. El proyecto somete al operador extranjero a la legislación de competencia y crea una salvaguarda sectorial temporal cuando se demuestre una distorsión sustancial. La medida requiere prueba, motivación, proporcionalidad y revisión, evitando que se convierta en protección discrecional de incumbentes.

7.4. Empleo y presencia jurídica

La sucursal colombiana proporciona domicilio, representante, contabilidad, obligaciones tributarias y un patrimonio o garantía ejecutable. La aplicación expresa del artículo 1803 del Código de Comercio preserva la regla de empleo colombiano y la legislación laboral nacional para el personal que trabaja habitualmente en el país. Las excepciones para personal extranjero quedan limitadas a necesidades justificadas y temporales.

7.5. Conectividad y salida ordenada

La experiencia de cierres y retiros de operadores demuestra que la competencia debe ir acompañada de resiliencia. El aviso previo, la garantía financiera y el plan de salida permiten reembolsar o reubicar pasajeros. La autoridad puede limitar operaciones cuando exista riesgo grave y demostrado para rutas esenciales, pero no puede garantizar participaciones de mercado ni impedir la entrada por la sola existencia de competidores.

7.6. Franjas horarias e infraestructura

¿La apertura legal no crea capacidad física. En aeropuertos congestionados, el acceso dependerá de reglas transparentes y no discriminatorias de asignación de franjas y de la disponibilidad operacional. Por eso la autorización no confiere derechos adquiridos sobre slots y la reglamentación debe coordinarse con la capacidad aeroportuaria.

VIII. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Congreso ha discutido previamente iniciativas de cabotaje y protección al pasajero. El Proyecto de Ley 015 de 2023 Cámara propuso permitir cabotaje por empresas extranjeras. Durante su discusión, la Aeronáutica Civil advirtió, entre otros puntos, la necesidad de armonizar el artículo 1785 con la Ley 336 de 1996, considerar el artículo 226 constitucional, analizar la seguridad, la infraestructura y los compromisos internacionales, y no asumir sin evidencia que la apertura produciría por sí sola menores precios.

La presente propuesta responde a esas observaciones: reforma las normas concurrentes, limita la apertura a pasajeros regulares, exige análisis de impacto normativo, incorpora presencia jurídica, trabajo nacional, garantías, seguridad y salida ordenada, y formula el beneficio económico como potencial sujeto a evaluación.

El Proyecto de Ley 623 de 2025 Cámara aportó el antecedente más reciente en protección al usuario aéreo. Aunque fue archivado por tránsito de legislatura, su escala temporal informa el diseño de la compensación. Esta iniciativa conserva el principio de graduación, evita reducir derechos RAC y lo adapta a la gravedad específica de la denegación por sobreventa.

IX. IMPACTO FISCAL

El proyecto no crea subsidios, fondos, plantas de personal, beneficios tributarios, apropiaciones obligatorias ni órdenes de gasto. Los costos de certificación, seguros, garantías, atención, reubicación y compensación recaen sobre los operadores y demás responsables privados. Las funciones asignadas a la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y los ministerios corresponden a competencias existentes de regulación, inspección, vigilancia, control, competencia y relaciones económicas internacionales.

Para atender la observación que el Ministerio de Hacienda formuló en 2025 frente a la creación de puntos físicos y nuevas cargas tecnológicas en otro proyecto de protección al pasajero, esta iniciativa no ordena crear oficinas ni ampliar plantas. La publicación y evaluación se realizará con sistemas y recursos disponibles. Cualquier desarrollo administrativo deberá ejecutarse conforme a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las reglas orgánicas presupuestales.

En los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se identifica un costo fiscal directo que requiera fuente adicional de financiación. La reglamentación deberá cuantificar los costos administrativos marginales y priorizar interoperabilidad y uso de información ya reportada.

Se trae a colación lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la que expresó que los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“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 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. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda” (subrayado fuera del original).*

X. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, la presente iniciativa contiene medidas generales, impersonales y abstractas aplicables a operadores, autoridades y usuarios del transporte aéreo. En principio, su discusión y votación no configuran un beneficio particular, actual y directo para los congresistas.

Lo anterior no exime a cada congresista de examinar su situación individual y declarar oportunamente los impedimentos que correspondan cuando exista un interés particular, directo e inmediato propio o de las personas señaladas por la Constitución y la ley.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés, conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se

considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

XI. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

El Título I define el objeto, el alcance exclusivamente orientado al transporte regular de pasajeros, los conceptos esenciales y los principios de interpretación.

El Título II corrige de manera coordinada las barreras legales identificadas en el Código de Comercio y la Ley 336 de 1996. La reforma no se limita al artículo 1785: armoniza nacionalidad del prestador, reconocimiento de licencias, estabilidad sectorial, procedimiento de autorización y análisis de demanda.

El Título III crea una autorización temporal, por rutas y no transferible; fija requisitos mínimos de seguridad, solvencia, presencia jurídica, seguros y garantías; aplica igualdad regulatoria y protección laboral; y crea salvaguardas interministeriales sujetas a prueba y proporcionalidad.

El Título IV codifica la gestión de sobreventa, exige búsqueda previa de voluntarios, protege pasajeros vulnerables, establece opciones de reubicación o reembolso y crea una compensación automática escalonada por retraso de llegada, pagadera principalmente en dinero.

El Título V preserva la distribución de competencias entre autoridades, ordena transparencia con recursos existentes, establece una evaluación ante las Comisiones Sextas y fija la reglamentación y transición.

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara Pacto Histórico
JORGE PALACIO Representante a la Cámara	NATALIA MORENO Representante a la Cámara
JORGE BASTIDAS Representante a la Cámara	PAOLA QUIÑOES D'HARO Representante a la Cámara
YEISSON CAJAMARCA SUA Representante a la Cámara	JAVIER LÓPEZ Representante a la Cámara
MÓNICA KARINA BOCANEGRA Representante a la Cámara	YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara

JAIME SANTAMARÍA Representante a la Cámara	CARLOS ARIZABALETA Representante a la Cámara
ORLANDO RAYO ACOSTA Representante a la Cámara	LAURA AHUMADA GARCÍA Senadora de la República
RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara	ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara
ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República	