

Bogotá D.C., agosto de 2025.

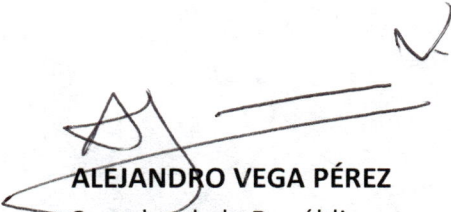
Honorable Senador
LIDIO GARCÍA TURBAY
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley *“por la cual se regula el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros respecto del equipaje.”*

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el Proyecto de Ley que se adjunta: *“por la cual se regula el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros respecto del equipaje”*.

Atentamente,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY 225 DE 2025 SENADO

“Por la cual se regula el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros respecto del equipaje.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros respecto del equipaje, con el fin de garantizar los derechos de los usuarios y establecer condiciones claras que permitan la toma de decisiones bien informadas.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Lo dispuesto en esta Ley aplica para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros que tenga lugar desde el territorio colombiano, en rutas comerciales entre destinos nacionales y desde Colombia hacia el exterior.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la prestación del servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros, se tienen las siguientes definiciones:

Equipaje. Todos los artículos de propiedad de los pasajeros o tripulantes que se llevan en la aeronave.

Equipaje facturado. Artículos entregados al transportador para ser llevados en la bodega de la aeronave. Incluye el equipaje sobredimensionado.

Equipaje no facturado. Equipaje de mano que puede transportar el pasajero en la cabina de la aeronave sin que implique costo adicional. El equipaje no facturado está compuesto por un artículo personal y una maleta tamaño cabina. Cuando las condiciones del servicio así lo requieran, la maleta tamaño cabina podrá transportarse en la bodega de la aeronave sin que ello cambie su categoría a equipaje facturado.

Equipaje demorado o extraviado. Equipaje separado del vuelo en el que se transportan los pasajeros o de la tripulación.

Equipaje no acompañado. Equipaje que se transporta como carga, ya sea en la misma o en otra aeronave en la que viaja la persona que lo registró como suyo.

Equipaje de bodega. Equipaje que solo puede ser transportado en la bodega de la aeronave y cumple con las medidas y el peso máximos establecidos por la transportadora.

Equipaje sobredimensionado. Equipaje que supera las medidas y el peso permitidos para ser considerado como equipaje de bodega, pero que es admitido para su transporte como equipaje facturado.

Equipaje no reclamado. Equipaje que se encuentre en un aeropuerto, con o sin etiqueta, y que ningún pasajero recoge ni reclama, o cuyo propietario no puede ser identificado.

Transportador. Empresa que presta el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros.

Usuario. Persona que se transporta utilizando el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros.

Artículo 4. Obligaciones del transportador. Respecto del equipaje, el transportador tiene la obligación de:

- a. Informar, de manera clara y explícita el valor final del pasaje aéreo, durante el proceso de compra, y de manera previa a efectuar el pago, indicando en el sistema métrico nacional el tamaño y peso máximo del equipaje que se permite transportar, incluyendo las condiciones de admisión y costo del transporte del equipaje sobredimensionado.
- b. Permitir al usuario transportar consigo el equipaje no facturado sin costo adicional.
- c. Entregar una etiqueta física y digital que identifique el equipaje facturado por el usuario.
- d. Recibir el equipaje facturado, transportarlo en condiciones adecuadas y entregarlo en el mismo estado en que lo recibió del usuario. Se presume que el equipaje fue entregado en buenas condiciones, salvo constancia que se deje en contrario al momento del recibo y que sea informada al usuario por escrito.
- e. Establecer un sistema de atención al usuario por medio del cual se puedan interponer las quejas por los daños o pérdidas que sufra el equipaje, y hacer seguimiento al trámite y responderlas.
- f. Indemnizar integralmente al usuario en caso de pérdida definitiva, extracción del contenido, saqueo, destrucción, o avería del equipaje. La determinación del valor de la

indemnización integral deberá hacerse de conformidad con lo que pruebe para el efecto el usuario, dentro de los ocho (8) días siguientes a la presentación de la queja.

En caso de desacuerdo, el usuario podrá solicitar la modificación del valor de la indemnización dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la información por parte del transportador.

Si no hay manifestación en contra de lo determinado por el transportador o una vez haya acuerdo entre el usuario y el transportador, el transportador deberá pagar la suma determinada dentro de los cinco (5) días siguientes a dicha determinación.

Mientras se determina el valor final de la indemnización, el transportador pagará una suma equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en las veinticuatro (24) horas siguientes al recibo del equipaje por el usuario.

- g. Compensar al usuario en caso de demora en la entrega del equipaje por un valor que por lo menos cubra el costo de los gastos mínimos que deba sufragar por cuenta de la demora, incluyendo no solo los elementos básicos de aseo personal sino la adquisición de los bienes que se encontraban en el equipaje y cuya utilización requiera el usuario en el destino respectivo.

El pago de que trata este literal corresponderá a una suma mínima equivalente el 20% del valor del trayecto por cada día de retraso, cuando la demora del equipaje fuere superior a ocho (8) horas. El pago de cada día de retraso deberá hacerse por el medio que el usuario disponga, tan pronto se evidencie que el equipaje aún no le ha sido entregado.

- h. Entregar el equipaje demorado o extraviado en el destino que establezca al usuario. En caso de que este opte por retirarlo en el aeropuerto, el transportador le pagará el costo de los traslados que este deba realizar para reclamar el equipaje en caso de demora en su entrega.
- i. Informar los costos de transporte de equipaje sobredimensionado en los medios que utilice para la venta de pasajes.
- j. Mantener las condiciones de costos de transporte del equipaje no facturado establecidas a la fecha de compra del pasaje respectivo. No se podrá exigir al usuario el pago de valores adicionales por cuenta de cambios en los costos que sobrevengan con posterioridad a la fecha de compra del pasaje.

Artículo 5. Derechos del usuario. Respecto del equipaje, el usuario tiene derecho a:

- a. Recibir información clara y explícita sobre las condiciones que debe cumplir el equipaje a transportar.
- b. Transportar consigo el equipaje no facturado, bajo las condiciones que el transportador le informe antes de efectuar la compra, respecto de dimensiones y contenido, sin pagar cargos adicionales por el transporte de este tipo de equipaje.
- c. Recibir una etiqueta física y digital que identifique el equipaje facturado entregado al transportador.
- d. Recibir el equipaje en las mismas condiciones que lo entregó al transportador en el destino que haya sido acordado inicialmente.

En caso de demora o extravío del equipaje, el usuario podrá solicitar al transportador la entrega del equipaje en el destino en que se encuentre para la fecha en que lo pueda recibir, incluso si este es diferente del destino donde inicialmente debía entregarse, de haber llegado al tiempo con el usuario.

- e. Interponer las quejas a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones del transportador respecto del equipaje.
- f. Recibir las indemnizaciones, compensaciones y pagos establecidos en esta Ley y en los reglamentos de la actividad del transporte aéreo.

Artículo 6. Deberes del usuario. Respecto del equipaje, el usuario deberá:

- a. Recibir el equipaje facturado cuando sea entregado por el transportador.
- b. Cumplir con la reglamentación vigente a la fecha de viaje respecto del tamaño, peso y contenido del equipaje, absteniéndose de transportar elementos que sean considerados peligrosos o que puedan causar perturbación a los demás usuarios del vuelo.
- c. Extraer del equipaje los elementos que pretenda transportar y que sean considerados peligrosos. En caso de no cumplir con este deber, perderá el derecho a transportar el equipaje en el que se encuentren dichos elementos.

- d. Informar al transportador sobre la destrucción, daños, saqueo o pérdidas que haya sufrido el equipaje facturado durante el transporte, tan pronto note estas situaciones o, a más tardar en un plazo de siete (7) días a partir de la fecha de recibo del equipaje.
- e. Informar al transportador sobre el no recibo del equipaje facturado por el medio que este disponga dentro de las veinte (20) horas siguientes a la hora de llegada al destino respectivo.
- f. Informar al transportador el lugar donde puede recibir el equipaje demorado o extraviado.

Artículo 7. Procedimiento en caso de equipaje no reclamado. Transcurrido un (1) mes desde la fecha de llegada del equipaje al destino respectivo, o al lugar acordado con el usuario en caso de demora, sin que el usuario o su representante lo haya retirado, el transportador lo requerirá para que acuda a recibirlo.

Si el usuario no retira el equipaje dentro de los tres (3) meses siguientes al requerimiento efectuado por el transportador, este podrá disponer del equipaje en los términos establecidos en los reglamentos y el contrato de transporte.

Artículo 8. Dimensiones del equipaje no facturado. Las dimensiones del equipaje no facturado serán las establecidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y serán publicadas en los mismos medios por los cuales se realicen las transacciones de venta de pasajes por parte de los transportadores. El tamaño de la maleta de cabina deberá soportar al menos 10 kilogramos de peso.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) tiene un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 9. Equipaje sobredimensionado. El usuario deberá pagar al transportador la suma que este haya dispuesto por el transporte de equipaje que exceda o no cumpla con las condiciones de tamaño y peso previamente informadas por el transportador.

Artículo 10. Cláusulas contrarias a la ley. Serán nulas de pleno derecho las cláusulas incluidas en el contrato de transporte que pretendan modificar lo dispuesto en esta Ley en desmedro del usuario.

Artículo 11. Régimen sancionatorio. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones previstas en esta Ley por parte de las empresas de servicios aéreos comerciales de transporte de pasajeros, sus agentes o intermediarios, será objeto de sanciones que serán impuestas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).

Artículo 12. Datos abiertos. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) publicará en su sitio web la información estadística mensual sobre las quejas presentadas por los usuarios del servicio de transporte aéreo y sobre las compensaciones y otros pagos al usuario que efectúen las transportadoras.

Artículo 13. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Atentamente,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>27</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2025</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo _____	
No. <u>225</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
<u>H.S. Alejandro Vega Pérez</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 SENADO
*“Por la cual se regula el servicio aéreo comercial de transporte público de pasajeros
respecto del equipaje”*

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto de ley es establecer medidas de protección al usuario del servicio público de transporte público aéreo de pasajeros respecto del equipaje con el que realizan sus viajes a fin de garantizar los derechos de los usuarios como consumidores.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- **Competencia del Congreso de la República**

El asunto objeto de este proyecto de Ley es de competencia del Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, cuyo tenor literal señala:

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

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

(...)”

- **El transporte como servicio público esencial**

Respecto de los servicios públicos, el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia establece:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Territorio Nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por

comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios. (...)

(Subrayado fuera del original)

La Corte Constitucional, en Sentencia C-450 de 1995, definió cuándo un servicio público se considera esencial en los siguientes términos:

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. (...).” (Subrayado fuera del original)

Adicionalmente, refiriéndose al transporte aéreo, en la misma providencia citada, la Corte Constitucional señaló que esta actividad se trata no sólo de un servicio público, sino que tiene el carácter de servicio público esencial. Al respecto, señaló:

“Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.).” (Resaltado fuera del original)

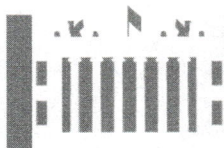
En materia legal, en relación con el carácter de servicio público esencial, la Ley 336 de 1996, Estatuto del Transporte en Colombia, estableció en el primer inciso del artículo 5 lo siguiente:

*“**Artículo 5. El carácter de servicio público esencial** bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.”* (Resaltado fuera del original)

Adicionalmente, el artículo 68 de la misma Ley 336 de 1996 reconoció expresamente el servicio de transporte aéreo como un servicio público esencial al establecer:

*“**Artículo 68. El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de***

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7ª No. 8-68, Oficina 703
alejandro.vega@senado.gov.co



Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.”
(Subrayado fuera del texto original)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de mayo de 2006 citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-981 de 2010, indicó que las características del servicio público de transporte son las siguientes:

“i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero.

ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;

iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2).

iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;

v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.

vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiende al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22);

vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio;

viii) *Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*

ix) *Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida."*

De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que en Colombia el servicio de transporte de pasajeros es legal y jurisprudencialmente considerado como un servicio público de carácter esencial, teniendo en cuenta su particular importancia a la hora de hacer efectivos los derechos fundamentales, como lo son la libre circulación y locomoción, la vida y la salud.

Así las cosas, es claro que la prestación del servicio de transporte aéreo no sólo debe garantizarse sino darse con prevalencia del interés general sobre el particular y, por esta misma razón, se trata de una actividad económica sujeta a una alta intervención del Estado quien, a pesar de permitir que los particulares presten servicios públicos en condiciones de libre competencia, se reservó la posibilidad de regular, controlar y vigilar su prestación como una forma de asegurarse que con ello se cumplan los postulados del Estado social de derecho y se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano.

- **Los derechos a la libertad económica y la libre competencia en el marco de la Constitución del 91.**

El artículo 333 de la Constitución Política colombiana consagró los derechos a la libertad económica y a la libre competencia en los siguientes términos:

"Artículo 333. La actividad económica y la libre iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

ALEJANDRO
VEGA

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación." (Subrayado fuera del original)

En relación con los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia económica, la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, señaló:

"La Corte Constitucional ha sido clara en señalar, que la libre competencia es un derecho cuyo ejercicio conlleva limitaciones, relacionadas entre otros elementos, con la introducción de excepciones y restricciones a quienes concurren al mercado a ejercer su derecho. Así en la Sentencia C-616 de 2001 señaló:

"La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa, pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.

Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta.[31]"
(Subrayado fuera del original)

En consecuencia, los derechos a la libertad económica y a la libre competencia no se pueden entender como absolutos. Por el contrario, desde el texto constitucional, estos encuentran un límite en el bien común y pueden ser limitados por el legislador cuando así lo demanden circunstancias como el interés social, o la protección al medio ambiente o al patrimonio de la Nación.

Aunque en principio se garantiza a todas las personas naturales o jurídicas el ejercicio de su actividad económica, dicha garantía no es ilimitada y el Estado mantiene en todo caso la facultad de introducir excepciones o restricciones al ejercicio de estos derechos si con ello se garantiza el cumplimiento y el respeto de los derechos y valores constitucionales, sin que ello se pueda entender como una socavación de las libertades económicas.

Sobre este mismo punto, en Sentencia C-398 de 1995 reiterada en la C-516 de 2004, la Corte Constitucional señaló:

“Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, éstas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.

Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado.

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado. Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la

prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2º C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).

*A juicio de la Corte, **la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios**, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.” (Resaltado fuera del texto original)*

El artículo 78 de la Constitución Política incorporó por primera vez en nuestra historia constitucional el derecho de los consumidores y usuarios en el capítulo de los derechos colectivos y del medio ambiente, así:

*“**Artículo 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-133 de 2014, en la cual reiteró lo dicho en la C-1141 de 2000, señaló:

“La Constitución ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas. Sin embargo, la Constitución no entra a determinar los supuestos específicos de

protección, tema este que se desarrolla a través del ordenamiento jurídico. El programa de protección, principalmente, se determina a partir de la ley, los reglamentos y el contrato. Es claro que la fuente contractual debe interpretarse de conformidad con los principios tuitivos del consumidor plasmados en la Constitución. Con el derecho del consumidor se presenta algo similar de lo que se observa con otros derechos constitucionales. La Constitución delimita un campo de protección, pero el contenido preciso del programa de defensa del interés tutelado, es el que se desarrolla y adiciona por la ley y por otras normas y fuentes de reglas jurídicamente válidas. En particular, trazado el marco constitucional, a la ley se confía el cometido dinámico de precisar el contenido específico del respectivo derecho, concretando en el tiempo histórico y en las circunstancias reales el nivel de su protección constitucional. El significado de un determinado derecho y su extensión, por consiguiente, no se establece sólo por la Constitución a priori y de una vez para siempre.”

De lo anterior, el legislador tiene la facultad de establecer controles a las libertades económicas si ello es necesario para proteger un derecho colectivo como el consagrado en el artículo 78 Constitucional con el objetivo de proteger a los consumidores en el entendido de que hay una relación asimétrica entre estos y las empresas proveedoras de servicios.

- **Necesidad de establecer una regulación del equipaje en la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros.**

La demanda del servicio de transporte aéreo comercial de pasajeros de pasajeros ha venido creciendo en Colombia. De acuerdo con cifras de la Aerocivil, entre noviembre de 2023 y octubre de 2024, en el país 55.850.000 personas se transportaron por este medio, lo que significó un crecimiento del 15,4% en comparación con el año anterior¹.

¹ Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Comunicado de prensa. Noviembre de 2024. Disponible en <https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/46-y-medio-millones-de-pasajeros-movilizados-por-via-aerea-entre-enero-y-octubre-de-2024.aspx#:~:text=Este%20resultado%20confirma%20la%20recuperaci%C3%B3n,44%25%20respecto%20al%20a%C3%B1o%20anterior.>

El servicio de transporte aéreo en Colombia se rige, entre otros, por los denominados Reglamentos Aeronáuticos de Colombia –RAC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 336 de 1996.

En ejercicio de dicha facultad, la Aeronáutica Civil ha expedido varios RAC que reglamentan distintos aspectos de la operación del servicio aeronáutico, incluido el RAC 3, en el cual se regulan las actividades aéreas civiles y se encuentran diversas disposiciones sobre el equipaje de los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros.

Pese a la existencia de los reglamentos aeronáuticos, los inconvenientes con el equipaje de los pasajeros de vuelos comerciales van en ascenso.

Desde 2019 a abril de 2024, la Superintendencia de Transporte, a través de la Delegatura para la Protección de Usuarios del Sector Transporte, recibió 83.250 PQRD, de las cuales 77,67% correspondieron al sector aéreo².

Según datos de la empresa *Assist Card*, a agosto de 2024, los viajeros colombianos estaban experimentando un aumento del 20% en casos de pérdida y demora de equipaje, en comparación con el primer semestre de 2023³.

De conformidad con estudios de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA), que agrupa a varias aerolíneas en la región y que se encarga de monitorear las tendencias de la aviación en Latinoamérica, incluido Colombia, se tiene que las aerolíneas en Colombia experimentan un porcentaje más alto de quejas relacionadas con retrasos y problemas logísticos que afectan a las maletas. De acuerdo con esta organización, el 70% de los problemas de equipaje se deben a retrasos, mientras que el 30% restante se corresponde con pérdidas y daños en el equipaje.

Mediante la Ley 701 del 21 de noviembre de 2001, Colombia aprobó el Convenio de Montreal de 1999, por el cual se dio la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional. Este convenio incluye disposiciones sobre daños o pérdida del equipaje y

² Comunicaciones Superintendencia de transporte. Abril de 2024. Disponible en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2024/la-cancelacion-de-vuelos-es-la-queja-mas-recurrente-ante-la-superintendencia-de-transporte/>

³ Noticias RCN. Los países con más casos de demora y pérdida de equipaje para los viajeros. Agosto de 2024. Disponible en <https://www.noticiascn.com/economia/los-paises-con-mas-casos-de-demora-y-perdida-de-equipaje-para-los-viajeros-731769>

responsabilidades en caso de retrasos, pero no regula aspectos relacionados con el cobro del equipaje, ni con el tamaño del mismo.

Entre las quejas que manifiestan los usuarios del servicio de transporte aéreo de pasajeros se encuentra la disparidad en los requisitos relativos al tamaño, el peso y el tipo de equipaje de mano y de equipaje facturado, los cuales varían entre las distintas compañías aéreas, lo cual representa inconvenientes a la hora de abordar, especialmente si se trata de destinos con conexión con distintas operadoras del servicio y se traduce finalmente en sobrecargos en contra de los usuarios.

Estos inconvenientes no afectan solo a los usuarios del servicio aéreo en Colombia. Por el contrario, el asunto ha tomado tal dimensión que tuvo que ser objeto de regulación por parte del Parlamento Europeo que, en 2024, reconoció que entre los asuntos más preocupan a los pasajeros son las políticas incoherentes con respecto al equipaje de mano permitido por las diferentes compañías aéreas, lo que podría considerarse una práctica abusiva o desleal⁴.

Esta situación de la diversidad de medidas del equipaje no facturado, también conocido como equipaje de mano o de cabina, constituye un reto para los viajeros que suelen volar con varias compañías aéreas o realizan vuelos de conexión con diferentes aerolíneas, lo cual puede suceder no solo porque el destino al que se dirige no cuenta con vuelo directo desde el lugar de origen, sino también porque se produzca la cancelación o aplazamiento de un vuelo y el pasajero se vea en la obligación de tomar un vuelo distinto para llegar a la hora inicialmente prevista al destino, situación que claramente excede su control y que, por lo tanto, no debería trasladar en sobrecostos en su contra.

Adicionalmente, el Parlamento Europeo señaló que esta práctica termina por restringir la posibilidad de comparar las ofertas de las diferentes compañías aéreas, limitando así la capacidad de los pasajeros de elegir la mejor oferta con suficiente información.

Al analizar esta situación, el Parlamento Europeo señaló que se debe armonizar el tamaño de las maletas que pueden llevarse a bordo⁵ y establecer que los usuarios podrán llevar este tipo de equipaje sin que ello implique un cobro adicional, decisión que se considera adecuada y

⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre las dimensiones estándar para el equipaje de mano (2023/2774(RSP)). 4 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0344_ES.html

⁵ Radio Televisión Canaria. El Parlamento Europeo regula el equipaje de mano. 22 de mayo de 2024. Disponible en: <https://rtvc.es/el-parlamento-europeo-regula-el-equipaje-de-mano/>

oportuna para el contexto del servicio de transporte comercial de pasajeros por vía aérea en Colombia y que, por tanto, se incluye como parte de las propuestas de regulación en el articulado de este Proyecto de Ley sobre el equipaje no facturado.

A diferencia de lo que ocurre con el equipaje facturado, esto es el que por su tamaño debe ser transportado en la bodega de las aeronaves, en el caso del equipaje no facturado este no requiere la prestación de un servicio de tratamiento o custodia por parte de las aerolíneas, pues quien se encarga en todo momento de llevarlo consigo es el propio pasajero, por lo que no debería tener un costo adicional por su transporte, cuando cumple las condiciones de tamaño y peso establecidas que permiten llevarlo en la cabina.

Al respecto, en Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo del 18 de septiembre de 2014, este estimó que el equipaje de mano, debe considerarse un “elemento indispensable” del transporte de los pasajeros⁶, concepto este que fue reiterado por el Parlamento Europeo.

Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Vueling C-487/12 consideró que el transporte de equipaje de mano no podía ser sometido a un suplemento de precio bajo la condición de que este tipo de equipaje no responda a unas exigencias razonables en términos de peso y de dimensiones, respetando las exigencias de seguridad aplicables, que pueden variar teniendo en cuenta el tipo de aeronave⁷.

Teniendo en cuenta las inconformidades que día a día son manifestadas por los usuarios del servicio de transporte aéreo comercial de pasajeros en Colombia, en este Proyecto de Ley se pretende establecer una regulación a nivel legal respecto del tratamiento del equipaje de los usuarios de este servicio. Para estos efectos, se tiene en cuenta lo señalado en el caso europeo que aquí se referenció, pero, igualmente, se busca establecer claramente cuáles son los derechos y deberes de los usuarios y las obligaciones de las transportadoras, a fin de dar tranquilidad a los pasajeros y garantizar sus derechos como consumidores de este servicio público esencial.

III. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de septiembre de 2014. Vueling Airlines, S.A., contra Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0487>

⁷ Ibídem.



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

ALEJANDRO
VEGA

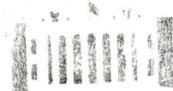
En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los autores, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que beneficia a la comunidad en general y no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo.

Lo anterior, sin perjuicio del análisis que le corresponde hacer a cada Congresista de su situación particular y concreta.

De los Congresistas,

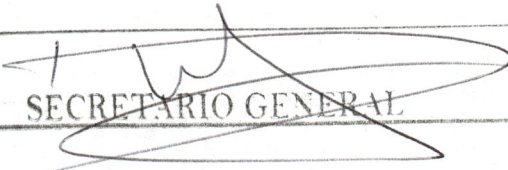

ALEJANDRO VEGA PÉREZ

Senador de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 27 de Agosto del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 225 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, enocida por
H. Alejandro Vega Pérez


SECRETARIO GENERAL