TEXTO PROYECTO DE LEY No. de 2018

“Por el cual se adiciona el artículo 68 de la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones.”

**El Congreso de la Republica de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Adiciónese el Articulo 68 de la Ley 105 de 1993, en el sentido de adoptar como política pública los cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje.

**Artículo 2**. El Ministerio de Relaciones Exteriores, El Ministerio de Transporte, La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 3**. Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad así como las Normas contenidas en el Libro V del código de comercio Colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC.

Parágrafo. Otorgar un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley a las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, con el propósito de realizar la implementación de lo prescrito en la presente ley, así como la socialización de los estados y organismos Internacionales

**Artículo 4**. Esta Ley regirá 6 (seis) meses a partir de su promulgación

**CARLOS ABRAHAM JIMENEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ANTONIO ZABARAIN**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**RICHARD AGUILAR**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ÒSCAR CAMILO ARANGO C.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**

Senadora de la República Partido Cambio Radical

**JAIRO H. CRISTO CORREA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ARTURO CHAR CHALJUB**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**KAREN VIOLETTE CURE C.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**LUIS E. DIAZGRANADOS TORRES**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÉ DANIEL LÒPEZ JIMÈNEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**RODRIGO LARA RESTREPO**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DIDIER LOBO CHINCHILLA**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÙLVEDA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**EDGAR JESÙS DÌAZ CONTRERAS**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**MODESTO ENRIQUE AGUILERA V.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DAIRA DE JESUS GALVIS**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**CÈSAR AUGUSTO LORDUY M.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CARLOS F. MOTOA SOLARTE**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÈ IGNACIO MESA BETANCUR**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**FABIÀN G. CASTILLO SUÁREZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JORGE BENEDETTI**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**GUSTAVO HERNÁN PUENTES D.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**

Representante a la Camara Partido Cambio Radical

**ERWIN ARIAS BETANCUR**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**KARINA ESTEFANÌA ROJANO P.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ELOY CHICHI QUINTERO R.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CIRO FERNANDEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**NÈSTOR LEONARDO RICO RICO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**GERMÁN VARÓN COTRINO**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**TEMÌSTOCLES ORTEGA NARVÀEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**CARLOS A. CUENCA CHAUX**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JULIO CÈSAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CARLOS MARIO FARELO DAZA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JAIME RODRÌGUEZ CONTRERAS**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**BAYARDO G. BETANCOURT**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ATILANO ALONSO GIRALDO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JORGE MÈNDEZ HERNÁNDEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**SALIM VILLAMIL QUESSEP**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**HÈCTOR JAVIER VERGARA SIERRA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

# EXPOSICION DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY No.\_ DE 2018

“Por Medio del cual se Adopta como Política Pública los Cielos Abiertos en el Transporte Aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de Cabotaje y se dictan otras disposiciones.”

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la plena, completa y eficiente liberalización del transporte aéreo en Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje entendiéndose este concepto como lo establece la parte primera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 11.

Sustento legal

Los artículos 333 y 334 establecen el rol del Estado en el ejercicio de las actividades económicas y la iniciativa privada; definiendo su alcance como garante de la libre competencia económica como un derecho de todos y del acceso efectivo de toda la población a los bienes y servicios básicos para promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Para los efectos pertinentes de este documento, el transporte en general y el aéreo en particular, como lo establece la Ley 336 de 1996 en su artículo 4to, goza de carácter de servicio público esencial por lo cual debe prevalecer el interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios.

Reforzando lo anterior, recientemente la Corte Suprema de Justicia a través de la sentencia SL20094-2017 declaró la ilegalidad de la huelga adelantada por los pilotos de Avianca vinculados a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – ACDAC por considerar el transporte aéreo un servicio público esencial. En este sentido, no hay duda alguna que el mismo debe propender por el interés general y el acceso a toda la población.

Ahora bien, en el plano internacional, Colombia es miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional – OACI desde 1947 a través de la adopción del Convenio de Chicago mediante la ley 12 del mismo año. Este convenio junto al *“Air Services Transit Agreement”* establecen la necesidad de que la explotación del transporte aéreo entre países se realice a través de negociaciones bilaterales de los

1. Cabotaje: Navegación aérea con fines comerciales, entre puntos situados en el territorio de un mismo Estado. El Cabotaje entre puntos situados dentro del territorio de la República de Colombia se reserva a las aeronaves colombianas, salvo lo dispuesto en convenios internacionales.

derechos de tráfico o libertades del aire2; teniendo en cuenta que la primera y segunda libertad están definidas per se en este acuerdo y la tercera y cuarta se otorgan de manera conjunta. Específicamente, el preámbulo del Convenio define que *“la aviación civil pueda desarrollarse de manera segura y ordenada, y los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre la base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico”.*

Específicamente, los artículos 5, 6 y 7 manifiestan que para que una aerolínea de un Estado pueda transitar desde o hacia el espacio aéreo de otra nación, se requiere autorización, excepto en los casos que se tenga un acuerdo internacional suscrito, el cual brinde beneficios económicos en la prestación del transporte aéreo internacional. En este sentido, Colombia cuenta en la actualidad con acuerdos de transporte aéreo con 46 Estados, lo que limita las oportunidades de apertura de nuevas, llegada de nuevos operadores e incremento del turismo y el comercio. Incluso el país ya cuenta con acuerdos con una política de “cielos abiertos”

En cuanto a la conectividad aérea internacional, la OACI ha definido dentro de sus buenas prácticas unos esquemas de regulación que definen criterios de negociación para los acuerdos de servicios aéreos, los cuales se enmarcan en régimen proteccionistas, flexibles o desregulados. Estos criterios hacen a referencia a materias como la capacidad de frecuencias, la designación de operadores, los tipos de equipos, las tarifas, el marco de rutas y el cabotaje.

Recientemente, la OACI ha manifestado su interés en que los países profundicen la liberalización de los mercados, teniendo en cuenta el efecto positivo en el acceso al mercado de los acuerdos de cielos abiertos a nivel bilateral, regional y multilateral, como se evidencia en el documento Liberalización del Acceso al Mercado de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo del 20133, en donde se hace referencia también a la necesidad de eliminar la interferencia del gobierno en las decisiones comerciales de las aerolíneas.

Sustento socioeconómico

En Colombia, durante la última década, de acuerdo con datos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – UAEAC, se ha presentado un crecimiento considerable en el mercado internacional tanto en las sillas ofrecidas como en el número de pasajeros movilizados llegando a cifras de crecimiento de dos dígitos. Por ejemplo, en la vigencia de 2017, Colombia alcanzo a movilizar casi 14 millones de pasajeros frente a los 5 millones que movilizó en 2016. Según información de la misma entidad, los lineamientos de política aérea internacional del

1. Colocar lo de derechos de tráfico.
2. Colocar el documento.

país se revisaron por última vez en el año 2012 en Consejo Directivo sesión 008 de esa vigencia. En dicha revisión, se flexibilizó la política de acceso al mercado en lo que se denomina terceras, cuartas y quintas libertades del aire en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para las quintas libertades del aire por fuera de esta región los lineamientos continuaron igual negociando caso a caso bajo el principio de reciprocidad, lo que ha impedido la llegada de nuevas aerolíneas a país. En datos recientes, se observa que la tendencia de crecimiento en movilización de pasajeros a nivel internacional se ha frenado considerablemente lo que debe ser un llamado de alerta para los actores de la industria.

La conectividad aérea es una condición sine qua non para el turismo receptivo en el país. Según datos públicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Centro de Información Turística - CITUR, este sector de la economía en promedio genera 1 de cada 12 empleos y produce 5.688 millones de dólares en divisas. Sin embargo, en la misma fuente se identifica que el origen de los visitantes extranjeros aún se encuentra concentrado en unos pocos países o regiones, como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Perú, México, Brasil, Ecuador y algunos países de Europa como España, Francia, Alemania e Italia4; lo que manifiesta la oportunidad de seguir atrayendo intereses de otros mercados no explorados, haciendo necesario una política aperturista a nivel aéreo.

De acuerdo con información suministrada por la UAEAC, la última revisión de la política aérea internacional del país se realizó la sesión 008 del Consejo Directivo de la Aerocivil en el año 2012. Igualmente, se observa que en fecha reciente de febrero de 2018 se planteó al mismo Consejo una propuesta de revisión de política aérea internacional. No obstante, estas revisiones no plantean una política pública de fondo ni se constituyen en un documento jurídico que brinde la certeza jurídica a los actores internacionales de explorar el acceso al mercado colombiano. En reciente exposición ante la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, la Dirección General de la UAEAC afirmó que Colombia cuenta con 46 acuerdos bilaterales y la operación de 31 rutas internacionales; gracias lo que denominó una política aérea completamente liberalizada en la actualidad. Sin embargo, se observa que el país no cuenta con dicha política y que la mayoría de las aerolíneas llevan varios años con operaciones en el país.

La misma Autoridad Aeronáutica ha manifestado en su plan estratégico 2030

¿Hacia dónde va la Aviación en Colombia?5, la meta de lograr transportar 100 millones de pasajeros y un millón 550 mil toneladas de carga para dicha vigencia,

1. Página web Centro de Información Turística: <http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_lleg_pax_inter/all/48>

5

[http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/IIFORO2030/Documents/2.%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico](http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/IIFORO2030/Documents/2.%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Aeron%C3%A1utico%202030.pdf)

[%20Aeron%C3%A1utico%202030.pdf](http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/IIFORO2030/Documents/2.%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Aeron%C3%A1utico%202030.pdf)

definiendo como ejes temáticos la conectividad aérea con el fin de *“construir una red de servicios de transporte aéreo eficiente* ***que una las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacionales y del mundo****, aprovechando su capacidad integradora”*; y la competitividad con el fin de *“****desarrollar políticas públicas*** *y estrategias que fortalezcan el factor de productividad del transporte aéreo y* ***estimulen los servicios para el crecimiento de la aviación civil en Colombia****”.* Negrillas fuera de texto. Aunque no se específica, cuanto equivale al mercado internacional, sin duda se deduce que para lograr esta meta debe haber cambios profundos en la política pública de la aviación, en particular, la política aerocomercial a nivel internacional.

En este contexto, es necesario revisar de manera integral los lineamientos de política pública aérea a nivel internacional del país, bajo los objetivos estratégicos del gobierno nacional de *Legalidad, Equidad y Emprendimiento*. Al considerar el turismo como “el nuevo petróleo”, eje estratégico del plan de desarrollo económico al generar nuevas inversiones, empleos y oportunidades, el gobierno nacional debe tomar pasos fundamentales para promover y potenciar la conectividad aérea a nivel internacional.

Beneficios de los acuerdos

A nivel internacional y regional, en los últimos períodos, se ha presentado una tendencia a liberalizar el acceso al mercado mediante políticas públicas de cielos abiertos. Como caso más reciente, surge el decreto 256 en Ecuador mediante el cual el Presidente de la República, Lenin Moreno, en uso de sus facultades decreta *“adoptar como política pública nacional, la plena liberalización del transporte aéreo por parte del Ecuador, a excepción del tráfico de cabotaje”6.* Otro ejemplo de lo anterior hace referencia a

La literatura en la materia ha mostrado que el establecimiento de una política de “cielos abiertos” tiene beneficios considerables en la conectividad aérea de un país al reducir el papel del Estado en la dinámica del sector aeronáutico. Como lo veremos a través de distintos casos, esta decisión de política pública genera una mayor competencia al incentivar la llegada nuevos operadores y la apertura de nuevas rutas sin restricciones, lo que redunda en una mayor oferta y por ende unas tarifas competitivas. Además, permite simplificar la negociación o actualización de los acuerdos de transporte aéreo brindando seguridad jurídica a los Estados y las empresas, y una línea de negociación clara a nivel gobierno.

6 [https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos\_ElTelegrafo/EdicionImpresa/2017/Diciembre/28-12-17/Decreto-256-cielos-](https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos_ElTelegrafo/EdicionImpresa/2017/Diciembre/28-12-17/Decreto-256-cielos-abiertos.pdf) [abiertos.pdf](https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos_ElTelegrafo/EdicionImpresa/2017/Diciembre/28-12-17/Decreto-256-cielos-abiertos.pdf)

El presente proyecto de ley busca entonces establecer en el país una política aerocomercial de “cielos abiertos”, a excepción del tráfico de cabotaje, de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI; lo cual permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas.

Es incuestionable la competencia que la Constitución Política de Colombia otorga expresamente entre otros, en el numeral 23 del Artículo 150 “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de la funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”

En igual sentido la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-987/12 ha reiterado: “el transporte público aéreo es, por mandato de la Ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el estado” M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

De los H.H Congresistas

**CARLOS ABRAHAM JIMENEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ANTONIO ZABARAIN**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**RICHARD AGUILAR**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ÒSCAR CAMILO ARANGO C.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**

Senadora de la República Partido Cambio Radical

**JAIRO H. CRISTO CORREA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ARTURO CHAR CHALJUB**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**KAREN VIOLETTE CURE C.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**LUIS E. DIAZGRANADOS TORRES**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÉ DANIEL LÒPEZ JIMÈNEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**RODRIGO LARA RESTREPO**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DIDIER LOBO CHINCHILLA**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÙLVEDA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**EDGAR JESÙS DÌAZ CONTRERAS**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**MODESTO ENRIQUE AGUILERA V.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DAIRA DE JESUS GALVIS**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**CÈSAR AUGUSTO LORDUY M.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CARLOS F. MOTOA SOLARTE**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JOSÈ IGNACIO MESA BETANCUR**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**FABIÀN G. CASTILLO SUÁREZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**JORGE BENEDETTI**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**GUSTAVO HERNÁN PUENTES D.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**

Representante a la Camara Partido Cambio Radical

**ERWIN ARIAS BETANCUR**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**KARINA ESTEFANÌA ROJANO P.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ELOY CHICHI QUINTERO R.**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CIRO FERNANDEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**NÈSTOR LEONARDO RICO RICO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**GERMÁN VARÓN COTRINO**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**TEMÌSTOCLES ORTEGA NARVÀEZ**

Senador de la República Partido Cambio Radical

**CARLOS A. CUENCA CHAUX**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JULIO CÈSAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**CARLOS MARIO FARELO DAZA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JAIME RODRÌGUEZ CONTRERAS**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**BAYARDO G. BETANCOURT**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**ATILANO ALONSO GIRALDO**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**JORGE MÈNDEZ HERNÁNDEZ**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**SALIM VILLAMIL QUESSEP**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical

**HÈCTOR JAVIER VERGARA SIERRA**

Representante a la Cámara Partido Cambio Radical