

## I. TEXTO PROPUESTO

### PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020 SENADO

*“Por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia a excepción del tráfico de cabotaje”*

#### El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto la habilitación de la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, la industria y el turismo del país.

**Artículo 2.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 105 de 1993, en los siguientes términos:

**Artículo 59A.** El Gobierno Nacional adoptará la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje.

**Parágrafo 1.** La nueva política pública de cielos abiertos habilitará la adopción de la quinta, sexta y séptima libertad aérea reconocida por la OACI en el transporte aéreo del país.

**Parágrafo 2.** La negociación de derechos de tráfico estará sujeto al análisis particular de cada caso y siempre se respetará el principio de la libre y sana competencia, garantizando la prestación permanente de servicios y previniendo prácticas desleales o el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.

**Artículo 3.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Ministerio de Relaciones Exteriores y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, brindarán el apoyo necesario para la implementación de la política pública de cielos abiertos.

**Artículo 4.** El Ministerio de Transporte y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrán implementar en conjunto un sistema de compensación a las aerolíneas nacionales que demuestren verse perjudicadas, siempre que se garantice el correcto ejercicio de los cielos abiertos.

**Artículo 5.** Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y La 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.

**Artículo 6.** 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 7.** 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 aquí prescrito, así como la socialización ante los Estados y organismos Internacionales.

**Artículo 8. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**

## II. ANTECEDENTES

Esta iniciativa fue presentada por la bancada de Cambio Radical el 21 de noviembre de 2018, correspondiéndole el número 211/18 Senado y publicada en la Gaceta No. 1016/18, sin embargo, para esta oportunidad se presenta con modificaciones significativas en el articulado.

El presente Proyecto de Ley busca establecer en el país una política aerocomercial de “*cielos abiertos*”, de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI, que 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. En aras de lograrlo, se propone adicionar un artículo nuevo al Título IV “Disposiciones sobre transporte aéreo” 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, otorgándole al Gobierno 6 meses para su implementación. Además, se determinó que los ministerios de Relaciones Exteriores y de Transporte, al igual que 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, deberían observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### OBJETO

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 1<sup>1</sup>.

#### DEFINICIONES PRELIMINARES

El Convenio internacional de Aviación Civil celebrado en la ciudad de Chicago el 7 de Diciembre de 1944, estableció el marco de los acuerdos bilaterales y multilaterales futuros respecto de permiso de tráfico aéreo entre los Estados. Este marco introdujo los derechos de tráfico, que es un instrumento usado por los Estados para el establecimiento de sus rutas aéreas, específicamente los derechos de tráfico según la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI- son:

“Un derecho de tráfico es un derecho de acceso a los mercados que se expresa como una especificación física o geográfica convenida, o una combinación de especificaciones, acerca de las personas u objetos que pueden transportarse por una ruta autorizada o parte de la misma a bordo de la aeronave (o un transporte de reemplazo) que se autorice. La expresión derechos de tráfico se ha aplicado colectivamente, en un caso, con el mismo sentido que derechos de acceso a los mercados” (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)<sup>2</sup>.

A raíz del convenio de Chicago se han venido estableciendo las “libertades del aire”, que corresponden a los permisos otorgados entre los Estados para el tráfico de aeronaves con matrículas extranjeras. De esta forma, hasta la fecha se reconocen 9 libertades aéreas organizadas en 3 grandes grupos: Libertades técnicas (1ra. y 2da. Libertad aérea); libertades

---

*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.

<sup>2</sup> OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 109. Recuperado de: [https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf)

comerciales (3ra., 4ta. y 5ta. Libertad aérea); y otras libertades (6ta., 7ma., 8va., y 9va. Libertad aérea).

Respecto de la implementación de una política pública de cielos abiertos, se entiende es la ampliación de los derechos de tránsito en el espacio aéreo de los Estados, incorporando la 5ta., 6ta., y 7ma., libertad aérea. Según la OACI estas libertades aéreas son:

**“La quinta libertad del aire** es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro de desembarcar o embarcar, en el territorio del primero, tráfico procedente de un tercer Estado o con destino al mismo (conocida también como derecho de quinta libertad).

**La llamada sexta libertad del aire** es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, de transportar, pasando por el Estado del transportista, tráfico entre otros dos Estados (conocida también como derecho de sexta libertad).

**La llamada séptima libertad del aire** es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro, de transportar tráfico entre el territorio del Estado otorgante y cualquier tercer Estado sin el requisito de que se incluya en dicha operación un punto cualquiera en el territorio del Estado beneficiario, o sea, que el servicio no tiene que estar conectado con un servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituir una extensión de dicho servicio” (negrillas por fuera del texto) (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)<sup>3</sup>.

## SUSTENTO LEGAL

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política 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.

---

<sup>3</sup> OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 111. Recuperado de: [https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf)

Reforzando lo anterior, 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<sup>4</sup> -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 derechos de tráfico o libertades del aire; 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*”.

Por su parte, los artículos 5, 6 y 7 del referido Convenio 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 la llegada de nuevos operadores, el incremento del turismo y mejoras en el comercio. Al respecto, es necesario precisar que el país cuenta con acuerdos de 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 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

---

<sup>4</sup>Convenio internacional de Aviación Civil. Chicago, 7 de Diciembre de 1944. Recuperado de: [https://www.icao.int/publications/Documents/7300\\_1ed.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/7300_1ed.pdf)

Mundial de Transporte Aéreo del 2013”<sup>5</sup>, en donde se hace referencia también a la necesidad de eliminar la interferencia de los gobiernos 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 el año 2019 **los aeropuertos colombianos movilizaron 41 millones 267 mil pasajeros, lo cual representa un aumento de 9.1% respecto al año 2018**. Así lo dio a conocer la Aeronáutica Civil en su último informe de estudios sectoriales.

“Según el documento, el año pasado se movilizaron 27 millones 93 mil viajeros en rutas nacionales, 3 millones 62 mil viajeros más que en el 2018, cuando se movilizaron 24 millones 31 mil viajeros. Esto representa un incremento del 12.7%. A nivel internacional el ascenso fue de 2.8%, es decir que durante el 2019 se movilizaron 14 millones 174 mil viajeros internacionales, evidenciando un incremento de 389 mil pasajeros más que en el 2018”<sup>6</sup>.

En atención a información de la UAEAC, los lineamientos de política aérea internacional del país se revisaron por última vez en el año 2012, en el 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 se continuaron negociando caso a caso bajo el principio de reciprocidad, lo que ha impedido la llegada de nuevas aerolíneas al 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. A partir de los análisis del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia – CPTUR, unidad de investigación y reflexión integrada por COTELCO y UNICAFAM, la hotelería como actividad económica, junto con los servicios de comida, aporta el 3.9% en el PIB del país y

---

<sup>5</sup> Conferencia Mundial de Transporte Aéreo -ATCONF- Sexta reunión Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013. Liberalización del acceso a los mercados. Recuperado de: [https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp044-rev1\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp044-rev1_es.pdf)

<sup>6</sup> Revista Semana. 21 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/transporte-aereo-incremento-en-91-los-pasajeros-movilizados-en-el-pais-en-2019/653113>

genera en promedio 110.000 empleos directos. Por su parte, de acuerdo con los estudios de operación hotelera que realiza COTELCO anualmente, el sector hotelero del país genera ingresos anuales por 14.4 billones de pesos<sup>7</sup>.

Sin embargo, según datos públicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Centro de Información Turística -CITUR , 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 Italia<sup>8</sup>; lo que manifiesta la oportunidad de seguir atrayendo intereses de otros mercados no explorados, haciendo necesario una política aperturista a nivel aéreo.

En febrero de 2018, se planteó al mencionado Consejo de la Aerocivil 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.

La misma Autoridad Aeronáutica ha manifestado en su plan estratégico 2030 *¿Hacia dónde va la Aviación en Colombia?*<sup>9</sup>, la meta de lograr transportar 100 millones de pasajeros y un millón 550 mil toneladas de carga para dicha vigencia, 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 especifica, 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

---

<sup>7</sup> Centro de Pensamiento Turístico de Colombia – CPTUR. 2020. Disponible en: [https://uredumy.sharepoint.com/:b:/g/personal/daniela\\_rodriguezsu\\_urosario\\_edu\\_co/Ecvi6MNuuyJh65IOMeK8J0B0sdc\\_h31x-AAAns7iLyV2tLg?e=0UP8cg](https://uredumy.sharepoint.com/:b:/g/personal/daniela_rodriguezsu_urosario_edu_co/Ecvi6MNuuyJh65IOMeK8J0B0sdc_h31x-AAAns7iLyV2tLg?e=0UP8cg)

<sup>8</sup> Centro de Información Turística CITUR. 2020. Recuperado de: [http://www.citur.gov.co/estadisticas/df\\_lleg\\_pax\\_inter/all/48](http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_lleg_pax_inter/all/48)

<sup>9</sup> Segundo Foro Sector Aéreo en Colombia 2019. Aeronáutica Civil. Recuperado de: <http://www.aerocivil.gov.co/aerocivil/II-FORO2030/Documents/2.%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Aeron%C3%A1utico%202030.pdf>



pública aérea a nivel internacional del país, bajo los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo -PND<sup>10</sup>- del actual Gobierno Nacional -Legalidad, Equidad y Emprendimiento. El mencionado PND considera al turismo como “el nuevo petróleo”, constituyéndose en un eje fundamental para el desarrollo económico del país, al generar nuevas inversiones, empleos y oportunidades. Lo anterior tiene especial relevancia durante la coyuntura generada por la emergencia sanitaria y económica producto de la COVID-19. El Gobierno Nacional debe tomar decisiones fundamentales con el propósito de reactivar el turismo y potenciar la conectividad aérea a nivel internacional.

## **BENEFICIOS DE LOS ACUERDOS DE CIELOS ABIERTOS**

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 Ejecutivo 256, publicado el 2 enero, de 2018, 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”*.

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 redundo 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.

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

---

<sup>10</sup> Ley 1955, de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.



expresamente entre otros, en el numeral 23 del Artículo 150 “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las 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.

**ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA**