

TEXTO PROYECTO DE LEY No.211 de 2018 SENADO

“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 Artículo 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 SEPÚLVEDA

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

CÉSAR AUGUSTO LORDUY M.

Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

CARLOS F. MOTOA SOLARTE

Senador de la República
Partido Cambio Radical

JOSÉ 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 PUNTES 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 ESTEFANÍA 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

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ

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 CÉSAR 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 RODRÍGUEZ 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

2. Colocar lo de derechos de tráfico.

3. 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,

4. 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/IFORO2030/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**”*. Negritas 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 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 redundará 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-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 Congressistas

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 SEPÚLVEDA

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

CÉSAR AUGUSTO LORDUY M.

Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical

CARLOS F. MOTOA SOLARTE

Senador de la República
Partido Cambio Radical

JOSÉ 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 ESTEFANÍA 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

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ

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 CÉSAR 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 RODRÍGUEZ 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