



DDM  
Bogotá D.C, 15 de diciembre de 2023

Doctor  
HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Cra. 7 # 10 - 00  
Bogotá D.C

**Asunto:** Concepto Proyecto de Ley No. 015 de 2023 Cámara

Honorable Representante,

Hemos conocido el Proyecto de Ley 015 de 2023, "por medio del cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones". Al respecto desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos responder en los siguientes términos de nuestra competencia:

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene dentro de sus principales funciones la de la gestión turística de las regiones del país para mejorar su competitividad y su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado. Para el logro de este propósito, como es obvio, son fundamentales tanto el incremento en los turistas extranjeros que llegan al país, como el aumento de los turistas nacionales que viajan dentro del mismo.

En ese sentido, el Plan Sectorial de Turismo 2.022-2.026 "Turismo en Armonía con la Vida", tiene como objetivo general el siguiente:

**"5.1. Objetivo general del plan.**

*Construir capacidades para consolidar el desarrollo sostenible, responsable y regenerativo del turismo en el país, mejorando las prácticas de inclusión e innovación que realizan los entes gubernamentales, las empresas, las comunidades y los territorios, incrementando las oportunidades para la creación de valor social y económico en la oferta turística, para **augmentar la demanda de viajeros** y el reconocimiento turístico del país."*

(Negrillas fuera de texto).

Así mismo, dicho plan tiene entre sus objetivos específicos el siguiente:

**"5.1.1. Objetivos Específicos:**

*Fomentar el desarrollo productivo del sector, mediante estrategias de dinamización que eleven la productividad y el posicionamiento turístico del país promoviendo la justicia social."*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311  
Conmutador: (+57) 601 6067676  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283



Desde este ministerio, luego de revisar el proyecto de ley del asunto, encontramos que la normativa propuesta, tal como está planteada, no necesariamente generaría un impacto positivo en el logro de los fines y objetivos expuestos.

Por tal motivo, consideramos que el proyecto de ley no es pertinente en los momentos actuales, por las razones que exponemos a continuación.

### **Comentarios Específicos:**

#### **Artículo 1.**

*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.*

### **Comentarios:**

Desde mediados del siglo XX, la costumbre generalizada en el relacionamiento de los países a nivel mundial es definir las condiciones de acceso a los mercados aerocomerciales a través de instrumentos bilaterales negociados. Esto obedece a varios factores, como son:

1. La aviación es una actividad cambiante, afectada continuamente por factores internacionales y locales, de índole económica, tecnológica y de seguridad, entre otros.
2. La concesión de derechos de usufructo y aprovechamiento del mercado local a aerolíneas extranjeras, por parte de cada país, debe estar ligada también a contraprestaciones o condiciones determinadas por parte de las otras naciones, en virtud del principio de reciprocidad, el cual está consagrado en el marco normativo colombiano, desde la misma Constitución Política.
3. La autorización a aerolíneas extranjeras a usufructuar el mercado de cada país, debe ir condicionada también a la evaluación del impacto sobre los actores locales, así como a las condiciones y coyunturas del mercado que, repetimos, son por naturaleza cambiantes a lo largo del tiempo.

Los instrumentos bilaterales aéreos regulan múltiples aspectos relacionados directamente, no solo con una política de cielos abiertos sino, en general, con las condiciones de entrada y operación de actores extranjeros al mercado aerocomercial de cualquier país, como -por ejemplo- las tarifas, las rutas, las frecuencias de vuelo, la capacidad de las aeronaves y el otorgamiento de derechos determinados sobre las libertades del aire. Dichos instrumentos combinan la flexibilidad (son modificables por acuerdo entre las partes) con la seguridad jurídica (son de obligatorio cumplimiento para los firmantes).

La regulación de estos aspectos mediante una norma de efectos generales, dejaría inocua la figura del instrumento bilateral, al tiempo que no respondería adecuadamente a las realidades expuestas. Mas aun, cuando la Constitución Política de Colombia en su Artículo 189 establece que

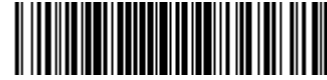
### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



el manejo de las relaciones internacionales del país es competencia de la rama ejecutiva del poder público, a través del presidente de la República:

*"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

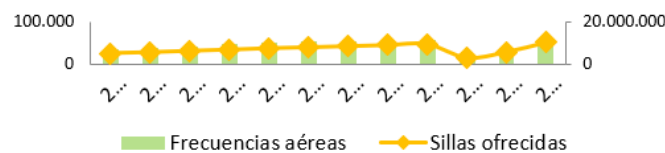
*2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso."*

En la actualidad, Colombia tiene suscritos acuerdos con 77 países de todos los continentes.

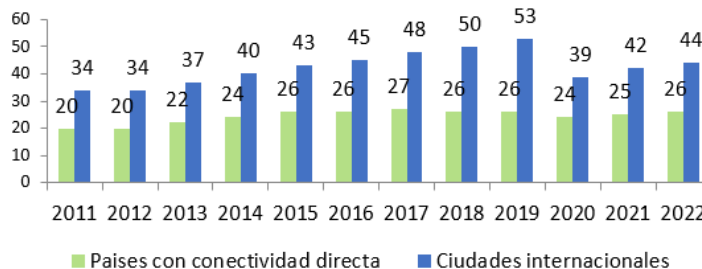
A través de Procolombia, este ministerio ha acompañado la negociación de los instrumentos bilaterales, a la vez que realiza acciones constantes de relacionamiento y promoción con las aerolíneas extranjeras, buscando que se incentive constantemente la llegada de nuevos turistas a Colombia, y que las condiciones del mercado aéreo del país sean competitivas y favorezcan el crecimiento continuo de la actividad turística.

De acuerdo con los datos compilados por este Ministerio a través de Procolombia, el comportamiento de la conectividad aérea internacional de Colombia en los últimos años ha sido el siguiente:

**Evolución frecuencias y sillas 2011-2022**



**Países y ciudades con conectividad directa**



Las cifras expuestas demuestran que, con el marco regulatorio aerocomercial vigente en Colombia, están dadas de manera suficiente las condiciones para la entrada de nuevos actores al

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311  
 Conmutador: (+57) 601 6067676  
 Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283



mercado aéreo del país. En consecuencia, no es clara la necesidad de la modificación normativa propuesta por el proyecto de ley del asunto.

La marcada liberalización de las condiciones del mercado aéreo, adoptadas por el gobierno colombiano en los últimos años, ha sido un factor clave para lograr significativos incrementos en indicadores como:

- Oferta de vuelos nacionales
- Aerolíneas extranjeras operando en Colombia
- Volumen de pasajeros movilizados
- Frecuencias ofertadas
- Países con los que Colombia tiene conectividad aérea directa

El proceso de liberalización adelantado por Aerocivil incluye la expedición del Acuerdo No. 10 del 13 de febrero de 2019 del Consejo Directivo de dicha entidad, en el cual se dictan los lineamientos para la negociación de acuerdos bilaterales, haciendo énfasis en: rutas abiertas, designación de aerolíneas en función de normas locales, libertad de equipos, frecuencias en terceras y cuartas libertades del aire, posibilidad de acordar quintas libertades.

Por lo tanto, no es clara la necesidad generar una norma legal que proteja estas estas condiciones de apertura de mercado, pues ya se están aplicando.

Cabe recordar adicionalmente que, desde este ministerio, con recursos de Fontur, se han destinado para el año 2.023 un total de \$9.075.000.000 (nueve mil setenta y cinco millones de pesos), dirigidos a campañas de promoción con aerolíneas internacionales. Este esfuerzo -que se hace desde hace más de cinco (5) años- busca incentivar la operación de dichos actores en el mercado del país.

## **Artículo 2.**

*"Artículo 2º. 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 1º.** *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 2º.** *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."*

## **Comentarios**

Además de lo expuesto en los comentarios al Artículo 1, es importante mencionar lo siguiente.

## **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Colombia, a diferencia de la mayoría de los países de América, cuenta con una ubicación geográfica estratégica, por encontrarse en un punto intermedio entre el norte y el sur del continente. Esto lo convierte en un lugar ideal para el tránsito de pasajeros de Suramérica a Norteamérica y Europa, y viceversa.

Esta condición hace que el otorgamiento de quintas y sextas libertades del aire a operadores extranjeros, sea un activo estratégico del país. De nuevo, lo ideal es que la concesión del usufructo de las mismas, vaya ligado a la evaluación de contraprestaciones proporcionales a los grandes beneficios que tales operadores pueden recibir (reciprocidad), cada vez que se les otorga el acceso a dicho aprovechamiento.

Pudiera afirmarse que, en principio, la entrada de actores extranjeros a explotar rutas domésticas o rutas internacionales con origen en Colombia, podría generar una mayor oferta para los viajeros, con la consecuente reducción de tarifas que esto conllevaría. Sin embargo, es necesario tener en cuenta varias realidades del mercado aerocomercial, que afectarían directamente esta pretensión, como lo son:

- Las tarifas del mercado aéreo están siendo jalonadas por factores independientes a la oferta, como lo son la devaluación del peso frente al dólar y el incremento del precio del combustible, entre otros. Estos factores disminuyen los márgenes de rentabilidad y, con ello, las posibilidades de disminuir dichas tarifas.
- En el evento de que las aerolíneas extranjeras puedan explotar indiscriminadamente el mercado nacional y las rutas internacionales originadas en Colombia, lo más probable es que dichas empresas opten por las rutas que presentan márgenes positivos de rentabilidad, es decir, las que corresponden a ciudades troncales como Medellín, Cartagena, Cali, etc. Así, es posible que las rutas correspondientes ciudades intermedias y destinos regionales, cuyos márgenes de rentabilidad son bajos -o en ocasiones negativos- no se vean beneficiadas por una política de cielos abiertos. Es difícil también, por la misma razón, que se logre con este proyecto la apertura de nuevas rutas en el mercado nacional.

En relación con lo expuesto, es necesario recordar que el Estado, en sus diversos poderes y acciones, debe orientar sus esfuerzos al beneficio de la población de las regiones más necesitadas.

Lo anterior no significa que la apertura de las quintas y sextas libertades no sea conveniente en algunos casos, en los que la incursión de nuevos operadores sirva para incrementar la oferta y fomentar la reducción de tarifas. Pero, sin duda, dentro del amplio universo de rutas del mercado, cada una presenta impactos diferentes. Por esta razón, los instrumentos bilaterales son una figura que permite tomar la decisión más conveniente en cada caso.

Lo expuesto ratifica, entonces, la inconveniencia de llevar la regulación de estas materias a rango legal, como lo propone el proyecto de ley del asunto.

Es importante recordar, además, que Colombia -a través de Aerocivil- ha implementado en los últimos años una política de total libertad tarifaria (desde el año 2.007). Al respecto, la alusión

### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



del párrafo segundo al abuso de posición dominante o monopólica, abre la puerta a posibles escenarios de regulación tarifaria. Es importante advertir que esta posibilidad, va en contravía de la libertad de mercado, que es precisamente uno de los aspectos esenciales del proyecto de ley.

Adicionalmente, los países desarrollados, en especial con los efectos que la pandemia del Covid 19 trajo para las finanzas de las aerolíneas, tienen implementadas diversas figuras de subsidio, crédito, incluso medidas proteccionistas o restrictivas en algunos casos. En términos de reciprocidad, es conveniente evaluar cada caso, en relación con las condiciones en las que las empresas colombianas competirían con las extranjeras.

· **Artículo 3.**

*"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."*

**Comentarios:**

En virtud del principio de colaboración armónica que rige en el marco normativo colombiano, este ministerio ha venido coadyuvando esfuerzos en la tarea de atraer aerolíneas al mercado del país, tal como ya se expuso en la presente comunicación.

· **Artículo 4.**

*"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."*

**Comentarios**

Consideramos que plantear de manera abierta y general la compensación de daños a actores del sector privado por decisiones estatales, puede abrir la puerta a escenarios indeterminados, cuyo impacto fiscal podría ser alto. En consecuencia, no vemos conveniente esta norma, menos aun si su efecto fiscal no ha sido calculado.

· **Artículo 5.**

*"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)."*

**Comentarios**

Reiteramos lo comentado con respecto a los artículos anteriores.

· **Artículo 6.**

*"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,*

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



*convenios o instrumentos internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente ley.”*

### **Comentarios**

Reiteramos lo comentado con respecto a los artículos anteriores, en especial el mandato constitucional según el cual las relaciones internacionales, junto con la negociación de tratados y acuerdos internacionales, son facultad del Presidente de la República. De modo que cualquier restricción al rango de acción otorgado por la Carta Magna, puede ir en contravía del espíritu de la misma.

- **Artículo 7.**

*“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.”*

### **Comentarios**

El cumplimiento de este mandato requeriría del concurso de otros Estados y de diversos organismos multilaterales, lo cual sugiere que es insuficiente el plazo que se establece.

- **Artículo 8.**

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

### **Comentarios**

Reiteramos lo comentado con respecto a los artículos anteriores.

Estaremos atentos a resolver las consultas que se generen durante el trámite de este proyecto de ley, en los asuntos que correspondan a esta cartera.

“De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012.”

Cordialmente,

**ARTURO BRAVO**  
**VICEMINISTRO DE TURISMO**  
**DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE TURISMO**

7

Elaboró: FABIO ALEJANDRO PEREA HOLGUIN  
Revisó: MONICA FERNANDA YAJAIRA LEONEL MARTINEZ

### **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311  
Conmutador: (+57) 601 6067676  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



Aprobó: ARTURO BRAVO

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21