



Al contestar cite Radicado 2023212000029288 Id:  
1131118  
Folios: 10 Fecha: 2023-10-02 07:52:07  
Anexos: 1 DOCUMENTOS ELECTRONICOS  
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA  
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE -  
OFICINA LEGISLATIVA

Bogotá, D.C., 2 de octubre de 2023

Señores

Oficina Enlace Congreso – Despacho Ministro de Transporte

**MINISTERIO DE TRANSPORTE**

Correo: [grupoenlacecongreso@mintransporte.gov.co](mailto:grupoenlacecongreso@mintransporte.gov.co)

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 015 de 2023 Cámara “Por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones.”**

Respetados doctores:

Conforme a lo solicitado, y una vez dado traslado al área técnica respectiva -Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales, presentamos los comentarios al proyecto de ley del asunto.

Lo primero que debemos señalar previa solicitud del ministerio realizada el 26 de enero de 2023, la entidad se pronunció desfavorablemente sobre el Proyecto de Ley 125/2022 – 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” a través de la comunicación 2023212020002331 Id: 925367 del 9 de febrero de 2023. (Anexo 1)

Por existir unidad de materia en los dos proyectos de ley, a continuación referimos nuevamente los argumentos expuestos previamente para el análisis del Ministerio.

**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.**

## Política de Colombia sobre acuerdos de servicios aéreos

A partir de los principios previstos en el Convenio de Chicago, carta magna de la aviación civil internacional (aprobado por Colombia mediante la Ley 12 de 1947), y principalmente en desarrollo del principio de soberanía plena sobre el espacio aéreo, se ha establecido la práctica mundial de adelantar negociaciones bilaterales de transporte aéreo para acordar las condiciones bajo las cuales se prestan los servicios aéreos internacionales, referentes al acceso al mercado, las tarifas, las rutas, las frecuencias de vuelo, la capacidad de las aeronaves, y otros aspectos necesarios para dar seguridad jurídica al establecimiento de nuevas rutas internacionales.

Colombia proviene de un régimen altamente proteccionista en el transporte aéreo, el cual ha venido evolucionando siguiendo políticas de flexibilización de las condiciones de acceso al mercado de transporte aéreo, adoptando un esquema de negociación de derechos de tráfico aéreo más abierto y en tal sentido ha avanzado en un proceso de generar nuevos marcos regulatorios más abiertos para establecer operaciones aerocomerciales promoviendo las ciudades turísticas, los destinos tradicionales, apoyando la llegada de nuevas rutas y operadores internacionales, en términos de equivalencias de mercado y garantizando igualdad de oportunidades en pro del comercio, el turismo y la industria aérea.

Es así como en el 2019 se afianzó la política de liberalización del mercado mediante el Acuerdo No. 10 del 13 de febrero de 2019 del Consejo Directivo de la Aeronautica Civil, contando así con una guía de negociación clara y liberalizada, así: cuadros de rutas abiertos, con designación de aerolíneas de acuerdo con el control normativo efectivo y principal lugar de negocios<sup>1</sup>, libertad de acuerdos comerciales y equipos libres. En términos de libertades del aire, actualmente se incluye libertad de frecuencias en terceras y cuartas libertades del aire (frecuencias entre territorios). En el caso de las quintas libertades, se permiten acordar los puntos intermedios y “más allá” por las Autoridades Aeronáuticas de manera flexible y que se incentive la introducción de nuevos servicios internacionales y la entrada de competidores que beneficien al usuario del transporte aéreo, eso sí observándose el principio de reciprocidad en el sentido de que la contraparte ofrezca de manera recíproca el acceso a su mercado para las empresas colombianas.

Abajo se muestra una tabla resumen de esta evolución.



Teniendo en cuenta lo anterior, es de gran importancia resaltar que, gracias a los efectos

de las políticas de desregulación y liberalización mencionadas en la evolución histórica del transporte aéreo colombiano, teniendo como particularidad los aplicados desde el año 2007, el mercado en el país ha presentado niveles de crecimiento dinámicos de hasta dos dígitos (10%) promedio.

Esta política se ha materializado teniendo una línea base de 46 acuerdos bilaterales suscritos al iniciar el año de 2018 a 77 acuerdos suscritos a junio de 2022, lo que representa más de un 40% de crecimiento en las negociaciones aerocomerciales del país. Adicionalmente se han creado marcos de conectividad con África, Medio Oriente y el Caribe (Rwanda, Kwait y Guyana) y se han modernizado los instrumentos bilaterales con Chile, Reino Unido, Curazao, España, Nigeria, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Emiratos Árabes, Suriname, Malasia y Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, muchos de ellos pese a que están negociados no se encuentran materializados toda vez que no hay operación.

A continuación, se ilustra con un resumen los instrumentos bilaterales por regiones:

2022
<p><b>Relaciones aerocomerciales con 77 países así:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>América del Norte:</u> <b>2 (Usa y Canadá)</b></li> <li>• <u>América Central:</u> <b>6 (Costa Rica, México, Panamá, Guatemala, Salvador y Belice)</b></li> <li>• <u>Caribe:</u> <b>10 (Antillas Francesas, Antillas Neerlandesas (Curazao), Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Cuba, Republica Dominicana, Bahamas, Jamaica, San Vicente y Granadina)</b></li> <li>• <u>América del Sur:</u> <b>11 teniendo en cuenta cada uno de los países que integran la CAN (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela, Guyana, Bolivia, Ecuador y Perú).</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Europa:</u> <b>23 teniendo en cuenta los países que conforman la región escandinava. (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Grecia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Dinamarca, Noruega, Suecia, Reino Unido, Suiza, Turquía, Malta, Chipre, Letonia, República Checa y Polonia).</b></li> <li>• <u>Asia:</u> <b>5 (Corea, China, Jordania, Qatar y Singapur).</b></li> <li>• <u>Medio Oriente:</u> <b>6 (Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Israel, Kwait, Reino de Bahrein y Oman).</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Oceanía:</u> <b>2 (Nueva Zelanda y Australia)</b></li> </ul> </li> <li>• <u>África:</u> <b>12 (Cabo Verde, Etiopia, Kenya, Marruecos, Ruanda, Seychelles, Ghana, Zambia, Senegal, Uganda, República Del Congo y Benin)</b></li> </ul> </li> </ul>

### **Evolución de la política de transporte aéreo en materia tarifaria**

En línea con las tendencias mundiales, la regulación expedida por la UAE de Aeronáutica Civil ha evolucionado en materia de tarifas aéreas, pasando de una política de “libertad vigilada” hacia un esquema de libertad tarifaria que viabilizo además la aparición de las aerolíneas de bajo costo en el mercado colombiano. Por lo tanto, actualmente las aerolíneas, a partir de la oferta y la demanda del mercado, tienen la libertad de definir los

precios.

Bajo este esquema de libertad de tarifas que rige en Colombia y que corresponde al modelo tarifario estándar en el mercado de transporte aéreo internacional, la autoridad aeronáutica no interviene en la fijación de los precios de los boletos, aunque sí conserva la exigencia de un muestreo aleatoria que las aerolíneas deben presentar, como sistema de información de las diferentes gamas de tarifas que ofrecen al público y pueden aplicar en sus ventas de tiquetes.

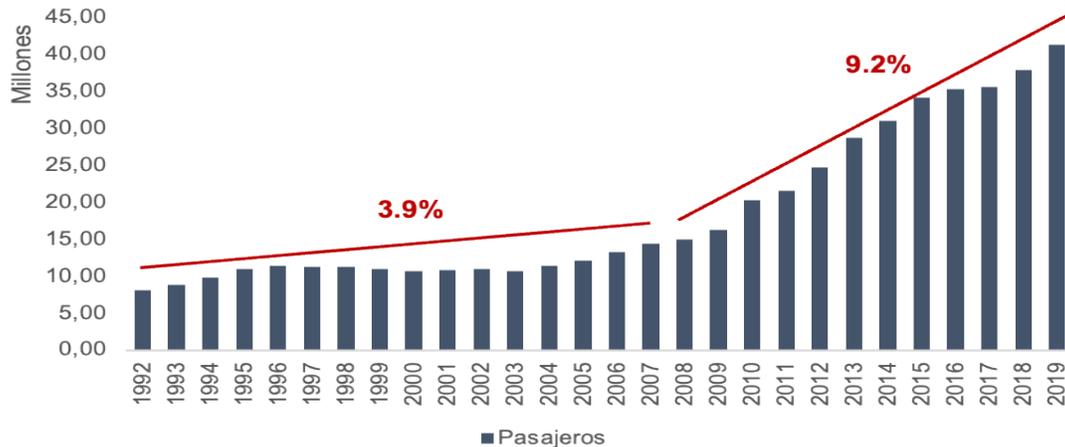
Estos cambios aplicados desde el año 2007, para el sector aéreo en el país han traído consigo un crecimiento del transporte aéreo, permitiendo el acceso a nuevos sectores de la población a movilizarse en avión, como consecuencia de mayores sillas ofrecidas y alternativas de tarifas.

Abajo se presenta una línea de tiempo en la que se resume esta evolución:



Por lo antes mencionado, en la siguiente gráfica se puede observar cómo ha sido la evolución del sector desde el año 1992 hasta el 2019, antes del impacto de la pandemia, teniendo como particularidad que desde el año 2007, cuando inició el proceso para liberalizar las tarifas, el mercado ha tenido un aumento considerable.

Gráfica 1. Pasajeros movilizados y tasa de crecimiento anual (1992-2019)



Sin duda alguna las actuales políticas tanto la de liberalización del mercado como la de tarifas han contribuido con el desarrollo del transporte aerocomercial, lo cual constituye una forma de medir la gestión del Estado en materia de política aérea, ya que los resultados obtenidos son más que positivos, lo que demuestra que la política aérea ha sido exitosa existiendo conectividad nacional e internacional aun pese a la pandemia, de hecho, Colombia ha sido reconocido como uno de los países exitosos en esta materia.

Llamamos su atención que si bien la política liberalizada ha rendido frutos positivos, la infraestructura aeroportuaria empieza a ser insuficiente y es así como el aeropuerto El Dorado que sirve a la ciudad de Bogotá ya está declarado como nivel 3 y es un aeropuerto coordinado (nivel más alto de saturación) por presentar un alto grado de congestión que se está constituyendo una barrera de entrada y acceso al mercado para nuevos operadores; así mismo los aeropuertos de Medellín, Cartagena, Santa Marta y San Andrés empiezan a requerir procedimientos de facilitación (Paso previo a declararlos coordinados).

Conforme lo anterior una política de cielos abiertos necesariamente debe ser articulada con un desarrollo de infraestructura que soporte la demanda que se esperaría de adoptarse dicha política.

Es oportuno señalar que el alza del combustible tiene un peso del 30% de los costos de operación de una aerolínea; aunado a la devaluación de la moneda considerando que aproximadamente el 60% de los costos de operación de las aerolíneas esta dolarizados, por lo que es importante antes de abrir a cielos abiertos que el gobierno evalúe la posibilidad de mantener alivios como los ilustrados a fin de mitigar que se encarezcan los precios de los tickets y los usuarios del servicio de transporte aéreo continúen accediendo a las diferentes gamas tarifarias que el esquema de liberalización ofrece, lo cual ha permitido la democratización del transporte aéreo y el surgimiento de aerolíneas de bajo costo. Además, que otros países del mundo su industria en general ha recibido subsidios que Colombia no tiene y que crea también un desequilibrio.

**ARTÍCULO 2. ADICIÓNASE 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 PREVIENIENDO PRÁCTICAS DESLEALES O EL ABUSO DE POSICIONES DOMINANTES O MONOPÓLICAS.**

Además de reiterar los comentarios del artículo 1, el Proyecto de Ley en comento en su actual estado adolece de mecanismos acerca de reciprocidad, designación de aerolíneas, mecánicas concretas de mercado y diferencias en legislaciones.

**Reciprocidad:** El Proyecto no contiene ningún requerimiento sobre el acceso recíproco al mercado del otro país, pues parece proponer que Colombia abra de manera unilateral el acceso a su mercado, limitando la capacidad de que empresas colombianas compitan en rutas entre Colombia y países con políticas más restrictivas.

La reciprocidad es considerada un principio universalmente aceptado del derecho internacional, de indispensable aplicación en las relaciones internacionales, en virtud del cual, en ausencia de norma aplicable a una materia, o como complemento a una norma existente, un Estado adopta una determinada conducta en respuesta simétrica a la adoptada por otro Estado.

La reciprocidad es sin duda, un concepto práctico en las relaciones internacionales. En ese sentido es una acción equivalente que depende de una acción o reacción de otro Estado. La equivalencia no requiere ser absoluta para que haya reciprocidad y en algunos casos es imposible determinar si una acción es exactamente equivalente a la otra.

El principio de reciprocidad está contenido en diferentes normas constitucionales: tal es el caso del artículo 226 y 227, en los que se fijan principios rectores de la actividad del Estado y no puede desconocer esta Autoridad como parte integrante del Gobierno Nacional una disposición de rango superior emanada de la Constitución Nacional.

**Designación de Aerolíneas:** el Proyecto carece mecanismos de designación y revocación de operadores. Por ello mismo, los mecanismos para otorgar los diferentes permisos de operación, así como las condiciones para retirar los mismos en casos de violaciones a

regímenes aerocomerciales y condiciones técnicas relacionadas con la seguridad aérea, no serían claros en el caso de las aerolíneas de países con los cuales no haya mecanismos bilaterales o multilaterales vigentes.

**Mecánicas de mercado:** Asimismo, el proyecto carece de mecanismos para la regulación de aerolíneas países que tienen restricciones en su mercado aéreo. En el caso de regulaciones de precios, se tendría un problema legal, pues tarifas a ser ofrecidas en Colombia podrían resultar reguladas por una autoridad extranjera. El Proyecto tampoco contempla los mecanismos a seguir si las autoridades extranjeras imponen restricciones de entrada al mercado a los operadores colombianos que limiten su capacidad de competir.

De esta forma, el consumidor y los operadores colombianos se verían afectados negativamente, pues las “nuevas rutas” tendrían poca a nula competencia, al permitir que aerolíneas extranjeras compitan con ventajas que no responden a su eficiencia, sino a restricciones legales.

**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.**

Dada la argumentación expuesta, esta Entidad estaría en posibilidad de apoyar iniciativas de aumentos de derechos de tráfico adicionales, evaluándolos e incorporándolos en los instrumentos de transporte aéreo que correspondan.

**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.**

Este artículo le traslada al Gobierno Nacional la potestad de implementar o no mecanismos de compensación a las aerolíneas nacionales siempre y cuando no se afecte el ejercicio de cielos abiertos.

A este respecto es preciso recordar que esta entidad carece de facultades para otorgar subvenciones, este privilegio es del resorte del Gobierno Nacional pero limitado a empresas de transporte aéreo del Estado y no es aplicable a las aerolíneas privadas.

**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 FORMAS CONTENIDAS EN EL LIBRO V DEL CÓDIGO DE COMERCIO COLOMBIANO Y EL REGLAMENTO AERONÁUTICO DE**

**COLOMBIA RAC.**

Este asunto ya se encuentra regulado.

**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.**

Se reiteran los comentarios del artículo 1.

**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.**

Dicho término perentorio resulta inconveniente considerando que las funciones de dirigir las relaciones internacionales de Colombia y ejercer la facultad reglamentaria son facultades que constitucionalmente están radicadas en cabeza del señor Presidente de la República, en los términos de los numerales 2 y 11 del Artículo 189 de la Constitución Política que prevén:

*"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.*

*11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".*

Adicionalmente, se debe señalar que para una implementación de lo que aquí se pretende se debe contar también con los otros países y organismos multilaterales no solo en su disposición para hacerlo sino en sus prioridades lo que podría tardar mucho tiempo más y no sería posible cumplir con este término.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. LA PRESENTE LEY RIGE A PARTIR DE SU PROMULGACIÓN Y DEROGA TODAS LAS NORMAS QUE LE SEAN CONTRARIAS**

En primer lugar destacamos que aplicando extensivamente las directrices de técnica legislativa, es conveniente que las derogatorias sean expresas, para brindar seguridad jurídica a los operadores jurídicos.

Por otra parte, gentilmente destacamos que los tratados internacionales contienen obligaciones entre dos Estados si son de índole bilateral, o entre varios Estados si son de corte multilateral. Así las cosas, en el supuesto que esta Ley entrara en vigor y derogara todas las disposiciones que le son contrarias, estaría contraviniendo tratados que ya ha suscrito nuestro país en la materia, lo cual generaría condiciones de inseguridad jurídica y posibles sanciones internacionales a Colombia.

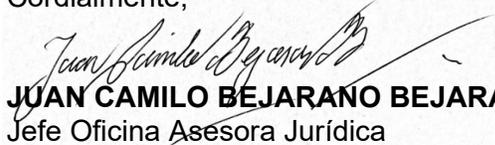
Finalmente, deseamos expresar que los lineamientos de política aérea se fijan de manera integral, atendiendo aspectos de conectividad, de desarrollo de la infraestructura, ordenamiento del espacio aéreo, entre muchas variables, pero sobre todo con el fin último de proveer servicios de calidad a los usuarios del transporte aéreo y garantizando el desarrollo de la aviación civil de manera segura y ordenada, lo cual involucra el equilibrio de la industria.

Adicionalmente, consideramos importante un espacio de trabajo conjunto con los equipos legislativos para revisar las proposiciones que puedan ser incorporadas en instrumentos normativos.

Se reitera nuestro interés y compromiso para continuar trabajando por la promoción y desarrollo de los servicios de transporte aéreo internacional, considerando las necesidades de conectividad, el usuario, el comercio internacional, el turismo y por supuesto el desarrollo económico y social del país, mediante condiciones adecuadas para el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles y resistentes, pero, sin perjuicio de las demás razones esbozadas, no creemos que una política de cielos abiertos sin reciprocidad o al menos sin una equivalencia, sea la solución.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud. En caso de requerirse, gustosamente atenderemos sus requerimientos adicionales.

Cordialmente,



**JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Comunicación 2023212020002331 Id: 925367 del 9 de febrero de 2023.

Insumos: Dirección de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales - Grupo Asuntos Internacionales.

Elaboró: Dra Luisa Fernanda Mora Mora – Asesora Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Dra. Margarita Soledad Villarreal Márquez – Coordinadora Grupo Asistencia Legal  (A)

Dr. Luis Miguel Huertas Cardozo – Coordinador Grupo Asuntos Internacionales

Dra. Lina Marcela Morales Botero – Directora de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales

<sup>1</sup> Este tipo de cláusula es considerada como liberal. Contrasta con la designación por “propiedad sustancial y control efectivo”, donde las aerolíneas designadas deben ser propiedad de ciudadanos o empresas del país Designante.