



Al contestar cite Radicado 2024212000028720 Id: 1404314
Folios: 14 Fecha: 2024-08-21 04:57:33
Anexos: 0
Remitente: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario: CAMARA DE REPRESENTANTES DE LA
REPUBLICA - HERNANDO GONZALEZ y OTROS

Bogotá, D.C., Agosto 20 de 2024

Señores

**Comisión Sexta Constitucional
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Atención: Subcomisión Proyecto de ley 015 de 2023

secretaria.general@camara.gov.co

**Asunto: Observaciones 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 señores:

Conforme a los compromisos asumidos en la pasada sesión de la subcomisión delegada por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, presentamos nuestras consideraciones respecto del proyecto de ley del asunto:

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Lo primero que debemos señalar es que las políticas aerocomerciales del país han sido exitosas y han permitido el crecimiento sostenido de los servicios aéreos comerciales de público de pasajeros y carga.

En el caso de los pasajeros, en el año 2023, se transportaron en Colombia 49,4 millones, de los cuales 19,7 millones fueron pasajeros de vuelos internacionales y 29,7 de vuelos nacionales. Actualmente se sirven 389 rutas, de las cuales 169 son internacionales y 220 son nacionales.

Así mismo, en el país hay 9 aerolíneas colombianas efectuando transporte público regular de pasajeros, las cuales ofrecen servicios aéreos comerciales en rutas domésticas e internacionales; en tanto que operan hacia/desde Colombia, 41 aerolíneas extranjeras, que ofrecen servicios aéreos internacionales.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Los servicios no regulares (no sujetos a itinerario) son ofrecidos en el país por 54 empresas colombianas que operan con aeronaves de menor capacidad (entre 4 y 19 pasajeros aproximadamente). Estas empresas han sido autorizadas en los reglamentos aeronáuticos, para ofrecer servicios sobre itinerarios en rutas no servidas por ningún operador regular, tratando así de favorecer la conectividad en destinos no servidos por las grandes aerolíneas.

Si lo que se pretende con una política de cielos abiertos es facilitar el ingreso de más aerolíneas extranjeras al país, hoy esa condición está garantizada con las cifras anteriormente expuestas.

El concepto de cielos abiertos es aplicable en relación con el transporte aéreo internacional, y se materializa en un sistema de derechos de tráfico (*denominado internacionalmente como "libertades del aire"*), normalmente sometidas a reciprocidades. Colombia ha facilitado el acceso a las aerolíneas extranjeras para su operación hacia/desde el territorio nacional, con fundamento en criterios de libre competencia, pero resguardando las condiciones de la industria local, y verificando que el principio de igualdad se materialice en las condiciones de reciprocidad para la operación de las aerolíneas colombianas hacia/desde el territorio extranjero: es pues, un sistema de pesos y contrapesos, que facilita el transporte aéreo internacional.

El concepto de reciprocidad para aerolíneas colombianas está ligado al principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, consagrado en el artículo 100 de la Constitución Política, según el cual "*Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los Colombianos (...)*". Lo anterior implica, en sentido contrario, que los colombianos tengan los mismos derechos que los extranjeros. Si la Ley no contemplase igual posibilidad para las aerolíneas colombianas, de efectuar mediante reciprocidad, cabotaje en el país de aquellas que lo hacen en Colombia, podría vulnerarse este precepto.

Si el objetivo del proyecto de ley es que la llegada de nuevas aerolíneas extranjeras fomenten y faciliten la operación en los territorios y se reduzcan las tarifas, **consideramos que dichos objetivos no se cumplen con la adopción de una política de cielos abiertos, y menos aún con la práctica de cabotaje.** En nuestro concepto, además de ser inviable, rompe con todos los esquemas de Análisis de Impacto Normativo (AIN), pues no resultaría ser una norma eficaz y eficiente y los efectos materiales pueden ser contrarios a los esperados: **la llegada de aerolíneas extranjeras no garantiza las rutas y frecuencias a regiones y mucho menos, la reducción de las tarifas para los usuarios.**

Las aeronaves con que cuentan las aerolíneas extranjeras que llegan a Colombia, son aeronaves de gran tamaño, capacidad y alto rendimiento, necesarios para

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

cubrir las grandes distancias desde su lugar de origen hasta los diferentes puntos en el territorio nacional. Esas aeronaves no resultan aptas para llegar hasta los lugares remotos donde se propone hacer llegar el transporte aéreo, por sus características, por la infraestructura aeroportuaria disponible en esos lugares, y porque por su gran capacidad (generalmente más de 180 sillas de pasajeros) no lograrían en esas rutas domesticas -cuya demanda es baja- un factor de ocupación suficiente como para absorber los altos costos de operación y generar un ingreso satisfactorio.

Consiguientemente, si se permitiera el cabotaje a esas aerolíneas extranjeras, ellas tendrían que dedicarse a transportar pasajeros en las tradicionales rutas troncales (Bogotá-Medellín, Bogotá-Cartagena, Bogotá-Cali, Bogotá-Santa Marta, Bogotá-San Andrés, Medellín-Cali, Medellín-Cartagena) no solo por ser las más rentables, dada su mayor demanda, sino porque en esos aeropuertos es donde pueden operar con sus grandes aeronaves en condiciones seguras. Ello afectaría gravemente a las empresas colombianas, sin ofrecer ninguna solución al problema de conectividad en las regiones apartadas del país

Hoy está garantizado el libre acceso de aerolíneas colombianas para la operación local conforme a las condiciones definidas en la Ley y los reglamentos aeronáuticos de Colombia, en condiciones de reciprocidad y libre competencia, al tiempo que se cuenta con una política de apertura para los servicios aéreos internacionales, no siendo necesaria la expedición de una ley de la república para afianzar la política aerocomercial del país. De hecho, el artículo 4, numeral 1 del Decreto 1294 de 2021, faculta a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para "...formular e implementar en coordinación con el Ministerio de Transporte, políticas, planes, programas y normas en materia de Aeronáutica civil y transporte aéreo, para el desarrollo aeronáutico colombiano", en desarrollo de lo cual efectivamente han sido implementadas las políticas de apertura existentes y es posible replantearlas, por parte de las mencionadas autoridades, si fuera necesario y sin que sea indispensable una Ley de la República para conseguirlo.

Adicionalmente, la adopción de libertades del aire de sexta, séptima, octava y novena categoría, en nada garantizan que la operación se traslade a las regiones, pues la tendencia se mantendrá en las ciudades capitales mencionadas que ya tienen un mercado y unas frecuencias específicas y constantes, particularmente porque la operación está garantizada y no requiere esfuerzos adicionales, condición que sí se requeriría para destinos diferentes a Bogotá, Cartagena, Medellín, Cali, en los que el operador entraría a "abrir mercado" según las condiciones locales.

Finalmente a este respecto, se observa que el proyecto no hace ninguna alusión a los servicios aéreos de carga, los cuales son tan importantes como los de

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

pasajeros, al punto que siempre son considerados en los acuerdos bilaterales y multilaterales de transporte aéreo internacional. Esta falencia generaría incertidumbre para los explotadores de servicios aéreos de carga tanto nacionales como extranjeros, que operan este servicio en rutas internacionales hacia desde puntos en Colombia.

2. DE LA POLÍTICA COLOMBIANA EN MATERIA DE 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 y exclusiva que éste reconoce a los estados en el espacio aéreo ubicado sobre su territorio, la práctica mundial implica 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 tuvo un régimen altamente proteccionista en el transporte aéreo y evolucionó a políticas de flexibilización de las condiciones de acceso al mercado de transporte aéreo, a través de un esquema de **negociación de derechos de tráfico aéreo**, generando **marcos regulatorios más abiertos** para operaciones aerocomerciales, promoviendo los destinos turísticos y tradicionales, apoyando la llegada de nuevas rutas y operadores internacionales, en términos de equivalencias de mercado y garantizando igualdad de oportunidades en procura del comercio, el turismo y la industria aérea.

En el año 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 UAE de Aeronáutica Civil**.

Esta política contiene una **guía de negociación clara y liberalizada**, definiendo *cuadros de rutas abiertos, con designación de aerolíneas de acuerdo con el control normativo efectivo y principal lugar de negocios, 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); **las quintas libertades**, 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.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Así mismo, y aplicando el **principio de reciprocidad**, la autoridad aeronáutica procura que la aerolínea que entre ofrezca de manera recíproca el acceso a su mercado para las empresas colombianas.

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 desde el año 2007, el mercado en el país ha presentado niveles de crecimiento dinámicos: pasamos de 14.375.000 pasajeros en 2007 a 49.463.000 en 2023, lo que corresponde a un **incremento del 244%**.

Con la implementación de esta política de liberalización del mercado, Colombia pasó de 46 acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, 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**, despejando así un amplio horizonte de posibilidades para los servicios aéreos comerciales hacia/desde Colombia, en un ambiente de apertura.

Hoy tenemos 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:

| Región | Países | Total |
|-------------------|---|-------|
| América del Norte | Usa y Canadá | 2 |
| América Central | Costa Rica, México, Panamá, Guatemala, Salvador y Belice | 6 |
| Caribe | Antillas Francesas, Antillas Neerlandesas (Curazao), Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Cuba, República Dominicana, Bahamas, Jamaica, San Vicente y Granadina | 10 |
| América del Sur | Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela, Guyana, Bolivia, Ecuador y Perú | 11 |
| Europa | 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 | 23 |
| Asia | Corea, China, Jordania, Qatar y Singapur | 5 |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



| | | |
|-----------------------|--|-----------|
| Medio Oriente | Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Israel, Kwait, Reino de Bahrein y Oman | 6 |
| Oceanía | Nueva Zelanda y Australia | 2 |
| África | Cabo Verde, Etiopía, Kenya, Marruecos, Ruanda, Seychelles, Ghana, Zambia, Senegal, Uganda, República Del Congo y Benin | 12 |
| Total Acuerdos | | 77 |

Fuente: Aerocivil

Visto lo anterior, si de lo que se trata es de implementar una política de cielos abiertos, en el estricto sentido de la palabra, la tenemos.

3. DE LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE PRINCIPIOS

El proyecto de ley adolece de mecanismos referidos a la reciprocidad, designación de aerolíneas, mecánicas concretas de mercado y diferencias en legislaciones.

En materia de **Reciprocidad**, el proyecto de ley 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 posibilidad 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 presente 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, condición que desconoce el proyecto de ley en comento.

Ahora bien, incluso en un ambiente de reciprocidad, acordada con otro Estado, podría suceder que el mercado ofrecido por Colombia resulte ventajoso para las

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



aerolíneas de otros estados, frente al mercado que en reciprocidad pudiera ser ofrecido por esos otros estado para las aerolíneas colombianas.

Ello es particularmente evidente frente a derechos de cabotaje. El mercado interno de los servicios aéreos en Colombia es un mercado maduro y relativamente abundante respecto de otros países vecinos, como por ejemplo, Panamá, Ecuador o Perú cuyas aerolíneas pudieran explotar el mercado colombiano, a cambio de un mercado interno, prácticamente inexistente para las aerolíneas colombianas, como es el caso de Panamá. Por el contrario, frente a muy grandes mercados internos, como USA, México o Brasil, las aerolíneas colombianas se verían en una condición desigual a la hora de competir con los operadores locales en esos países.

En lo que corresponde a la **Designación de Aerolíneas**, el proyecto carece de 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 existan mecanismos bilaterales o multilaterales vigentes.

En materia de **Mecánicas de mercado**, el proyecto carece de mecanismos para la regulación de aerolíneas de países que tienen restricciones en su mercado aéreo. En el caso de regulaciones de precios, se tendría un problema legal, pues tarifas 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.

Pese a que la exposición de motivos del proyecto, se 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 liberalizadas¹, **estos aspectos, se mencionan en la exposición de motivos pero no se desarrollan en el articulado del proyecto.**

Por último, el proyecto de ley no contempla la necesidad de **salvaguardar la seguridad operacional** y la posibilidad o facultad de la autoridad aeronáutica para negar solicitudes en razón a la falta de capacidad o limitaciones en la infraestructura y **tampoco se refiere el proyecto a fallas de mercado** que deban o puedan ser corregidas mediante estrategias, regulaciones o

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

mecanismos de intervención estatal expedidas en el marco del artículo 334 de la Constitución y de las normas de la CAN vigentes.

4. DE LA POSIBLE AFECTACIÓN AL RÉGIMEN DE COMPETENCIA ESTABLECIDO EN LA NORMAS COMUNITARIAS DE LA CAN POR PARTE DEL PROYECTO DE LEY 015 DE 2023.

El proyecto de ley contiene normas que podrían ser contrarias a disposiciones contenidas en la normatividad comunitaria aplicable al mercado aéreo.

Mediante el Tratado suscrito en Cartagena el 28 de mayo de 1979, aprobado por la Ley 17 de 1980, los países miembros de la CAN, crearon el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el cual estableció, que el ordenamiento jurídico está integrado por el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales; las *decisiones de la Comisión*; y, las Resoluciones de la Junta.²

En cuanto a las *decisiones*, el tratado precisó que eran directamente aplicables en los estados miembros a partir de su publicación, salvo que se indicara otra fecha o que, por expresa previsión, se requiriera de una incorporación particular. También previó los mecanismos de competencia del Tribunal, incluyendo las acciones de nulidad y de incumplimiento, y la interpretación prejudicial³. Por lo tanto, las Decisiones de la CAN forman parte del derecho supranacional.

En este caso, las normas de la CAN revisadas incluyen medidas de liberalización del mercado aéreo, sin embargo se mantienen derechos de exclusividad en los cuales se prefieren rutas preestablecidas y facultades de las respectivas autoridades.

También se reconoce al servicio de transporte público como un servicio público. Este reconocimiento implica que no resultaría posible otorgar libertades o medidas de cielos abiertos de manera anticipada y sin restricciones o limitaciones en razón a la garantía de la prestación del servicio público.

A continuación se explican las normas que se incluyen en el proyecto de ley que deben ser analizadas bajo las disposiciones expedidas por la CAN en asuntos relacionados con el acceso al mercado de transporte aéreo y las normas colombianas:

| Artículo | Observación |
|--|--|
| <i>Artículo 1 Objeto. La presente Ley tiene por objeto la habilitación de la política pública de cielos abiertos en el</i> | <u>Análisis normas CAN:</u> Esta aspiración debe leerse de cara a la Decisión 619 de la CAN a través de la cual se expiden "Normas |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia
 Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>
 Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

| | |
|---|--|
| <p><i>transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, al industria y el turismo del país.</i></p> | <p><i>para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina”.</i></p> <p>En esta Decisión, se reconoce al transporte aéreo como un servicio público y en consecuencia los Países Miembros deben procurar y garantizar su óptimo funcionamiento⁴. Por lo tanto, esto implica que prevalecen las necesidades operativas y la garantía del servicio público frente a medidas que faciliten el libre acceso mercado, sin limitaciones o restricciones de la forma como se propone en el proyecto de ley.</p> <p>La Decisión 619 tiene como objetivo principal la armonización de los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas, y operadores de los servicios de transporte aéreo, con un enfoque en la protección del consumidor y la regulación del servicio de transporte aéreo en la región.</p> <p>También se incluyen disposiciones que obligan al explotador u operador aeroportuario a: disponer de infraestructura adecuada para atender las operaciones de los vuelos en una forma ágil y sin congestiónamiento.</p> |
| <p><i>Artículo 2. Adiciónese un artículo nuevo la Ley 105 de 1993, en los siguientes términos: Artículo 59A. El Gobierno Nacional adoptará la política pública de cielos abiertos en el transporte aérea 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</i></p> | <p><u>Análisis normas CAN:</u></p> <p>Esta aspiración podría reñir con la garantía del servicio público de transporte aéreo y a los deberes de los operadores aeroportuarios respecto a solicitudes de acceso al mercado, que se presentarían con ocasión de la habilitación general que se implementaría. Lo anterior dadas las limitaciones operativas y de infraestructura existentes actualmente.</p> <p>Asimismo, es esencial tener presente la garantía de los derechos de los usuarios de transporte aéreo reconocida en la Decisión 619 que se podría ver afectada en el evento de acogerse la habilitación general que se propone en el artículos 1 y se desarrolla en el artículo 2 del proyecto. Llama la atención que desde el proyecto se pretenda respetar la libre y leal competencia en la implementación de</p> |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

| | |
|--|--|
| <p><i>principio de al libre y sana competencia, garantizando la prestación permanente de servicios y previniendo prácticas desleales o el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.</i></p> | <p>la estrategia pero no se mencionen los derechos de los usuarios, que también resultan ser un derecho colectivo.</p> <p>A través de este mismo artículo, aprobado en primer debate, se adopta la política pública de cielos abiertos, y el párrafo primero habilita la adopción de la quinta, sexta y séptima libertad aérea reconocida por la OACI en el transporte aéreo del país, sin distinguir si se trata de vuelos regulares o no regulares. Esta habilitación podría entrar en conflicto con los derechos reconocidos correspondientes a servicios regulares ya establecidos. Tampoco se establece una gradualidad, ni criterios objetivos para adoptar estas medidas en lo que se ha denominado como una "política de cielos abiertos".</p> |
| <p><i>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.</i></p> | <p><u>Análisis Normas Nacionales:</u></p> <p>En la actualidad, la UAE de Aeronáutica Civil cumple con los fines establecidos en este proyecto de norma, a través de la <i>Política de Liberalización del mercado mediante el Acuerdo No. 10 del 13 de febrero de 2019 del Consejo Directivo de la UAE de Aeronáutica Civil.</i></p> |
| <p><i>Artículo 4. La Superintendencia de Industria y Transporte, el Ministerio de Transporte y La Unidad Administrativa Especial de la 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, implique conductas restrictivas de la competencia o se hayan visto afectadas en derechos previamente adquiridos.</i></p> | <p><u>Análisis normas CAN:</u></p> <p>La Decisión 582 de la CAN establece que en los casos en que existan vuelos regulares, las autorizaciones se otorgarán siempre que la oferta de los vuelos no regulares no ponga en peligro la estabilidad económica de los servicios regulares existentes. En efecto:</p> <p><i>Artículo 7. Los Países Miembros se conceden el libre ejercicio de derechos de tercera libertad, cuarta libertad y quinta libertad, en los vuelos no regulares de pasajeros que se realicen dentro de la Subregión, cuando se observen las siguientes condiciones:</i></p> <p><i>"Los vuelos se autorizarán para ser realizados entre puntos en los que no existan servicios</i></p> |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



| | |
|--|---|
| | <p><i>aéreos regulares establecidos. En los casos en que dichos servicios regulares existan, las autorizaciones se otorgarán siempre que la oferta de los vuelos no regulares no ponga en peligro la estabilidad económica de los servicios regulares existentes.”</i></p> <p>Es decir, según la norma supranacional, se debe garantizar la estabilidad económica de los servicios regulares existentes que prevalecen. Esta condición no se puede eliminar a partir de una eventual compensación que solamente aplicaría a las aerolíneas nacionales perjudicadas.</p> <p>Por otra parte, limitar la compensación a aerolíneas nacionales, podría afectar derechos de aerolíneas extranjeras que hubieren obtenido derechos de acceso en virtud de las normas comunitarias vigentes. Asimismo se podrían desconocer tratados de libre comercio o tratados especiales en materia aeronáutica vigentes que amparen a las empresas afectadas por estas medidas. Debe revisarse entonces la manera en que se consagra un derecho de libre acceso al mercado sin limitaciones ni restricciones.</p> <p><u>Análisis Normas Nacionales:</u></p> <p>La UAE de Aeronáutica Civil 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.</p> <p>Adicionalmente implica un pronunciamiento previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por las afectaciones al marco fiscal de mediano plazo, viciando el proceso legislativo por la ausencia del mismo.</p> |
| <p><i>Artículo 5. Las competencias y facultades que en cada caso competen los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad, así como las</i></p> | <p><u>Análisis normas CAN:</u></p> <p>Estas competencias coinciden con el marco legal vigente y no entran en conflicto con normas supranacionales de la CAN. Sin embargo, respecto a las medidas que implican derechos de libertad de entrada al mercado aéreo antes comentadas, sin limitaciones o restricciones, se considera que</p> |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



| | |
|---|--|
| <p><i>Normas contenidas en el Libro V del código de comercio Colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC.</i></p> | <p>podrían entrar en tensión con la normatividad de la CAN aplicable al servicio público de transporte aéreo.</p> |
| <p><i>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.</i></p> | <p><u>Análisis Normas Nacionales:</u></p> <p>El artículo resulta inconstitucional, toda vez 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:</p> <p>"Artículo 189. <i>Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</i></p> <p>(...)</p> <p>2. <i>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.</i></p> <p>11. <i>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".</i></p> <p>Adicionalmente, se reitera que en materia de negociación de acuerdos de servicios aéreos, rige el principio de reciprocidad y los postulados definidos en el Convenio de Chicago, ratificado como ley de la república, ley previa y vigencia a la que propone el presente proyecto de ley.</p> |
| <p><i>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.</i></p> | <p><u>Análisis Normas Nacionales:</u></p> <p>Dicho término perentorio resulta inconveniente e inconstitucional, 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:</p> |

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847



| | |
|---|---|
| | <p>"Artículo 189. <i>Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</i> (...) 2. <i>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.</i> 11. <i>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".</i></p> |
| <p>Artículo 8. <i>Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</i></p> | <p><u>Análisis Normas Nacionales:</u></p> <p>Conforme a las directrices de técnica legislativa, es conveniente que las derogatorias sean expresas, para brindar seguridad a los operadores jurídicos.</p> <p>En materia de tratados internacionales, estos 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.</p> |

5. CONSIDERACIONES FINALES

Conforme a lo anteriormente expuesto, consideramos que **el proyecto de ley no es viable** para los objetivos e intereses propuestos en el mismo y en los referidos en las mesas técnicas de trabajo realizadas.

Para cumplir los objetivos relacionados con la protección del usuario y tarifas, sugerimos el análisis de otros mecanismos legislativos y reglamentarios, para lo cual ponemos a su disposición nuestra capacidad técnica institucional para su análisis y revisión.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847

Agradecemos su atención, cordialmente,



JUAN CAMILO BEJARANO BEJARANO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Oficina Legislativa Mintransporte,
Dr. Flavio Mauricio Mariño Molina, Jefe Oficina Asesora Jurídica Mintransporte
Dr. Francisco Acosta, Asesor Viceministerio de Transporte
Dr. Gustavo Moreno Cubillos, Coordinador Grupo Gestión Jurídica Estratégica
Insumos: Oficina de Analítica y Valbuena Abogados
Proyectó: Dra. Luisa Fernanda Mora Mora, Asesora Aeronáutica, Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Dr. Edgar Rivera Flórez, Director de Transporte Aéreo y Asuntos Aerocomerciales

^[1]Según la exposición de motivos, se tomó como referencia OACI, (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional, pp. 109. Recuperado de: https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_es.pdf

^[2]Ley 17 de 1980, artículo 1. Ver sentencia C-234 de 2019.

^[3]Ley 17 de 1980. Artículos 17, 23 y 28.

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

www.aerocivil.gov.co - Av. El Dorado # 103 - 15 Bogotá, D.C., Colombia

Para radicaciones <https://aerocivilsgdea.com/ControlPQR>

Conmutador: (+57) 601 425 1000 - Línea WhatsApp: (+57) 317 5455847