

Bogotá D.C., 17 de agosto de 2022

Doctor

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

PRESIDENTE

Honorable Senado de la República

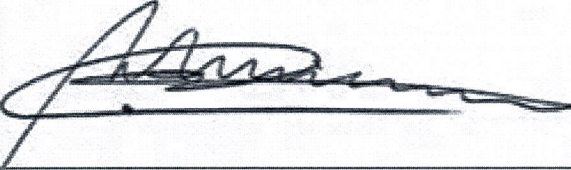

Ciudad

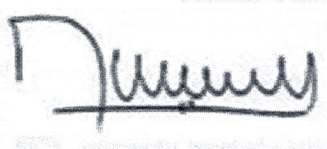

REF: PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2022 SENADO, “Por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia a excepción del tráfico de cabotaje”.


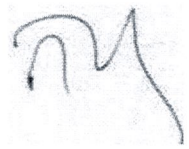
Cordial Saludo.


En nuestra condición de Congresistas de la Bancada del Partido Cambio Radical y en cumplimiento del artículo 154, de la Constitución Política, nos disponemos a radicar ante el Honorable Senado de la República el presente Proyecto de Ley, “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”, como lo establece la parte primera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 1.


De los Congresistas;


	
ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA	CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
Senador de la República	Senador de la República



	
EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS	JORGE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República	Senador de la República

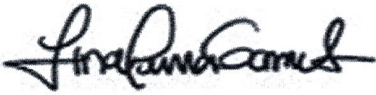
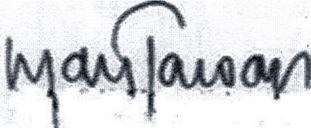
	
JOSE LUIS PEREZ OYUELA	ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República	Senador de la República


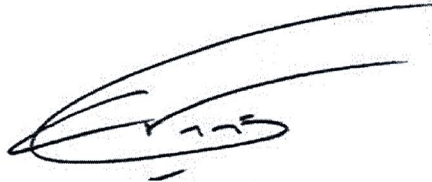
	
CARLOS MARIO FARELO DAZA	ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
Senador de la República	Senador de la República



	
BETSY JUDITH PEREZ ARANGO	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Guainía

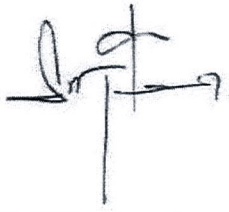

	
HERNANDO GONZALEZ	JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca	Departamento de Norte de Santander

	
JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	JORGE MENDEZ HERNANDEZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Quindío	Departamento de San Andrés y Providencia

	
LINA MARIA GARRIDO MARTIN	MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Arauca	Departamento de Antioquia

	
MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES	NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Cundinamarca

	
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO	VICTOR ANDRES TOVAR TRUJILLO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Cauca	Departamento de Huila

	
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT	Javier Alexander Sanchez Reyes
Representante a la Cámara	Rep. a la Cámara
Departamento de Nariño	Dpto del Dicheado

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 125 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Antonio Zalcarrain


SECRETARIO GENERAL



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

I. TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 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”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

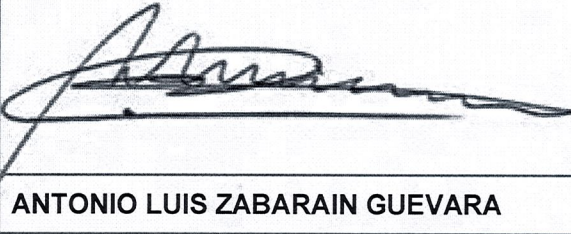
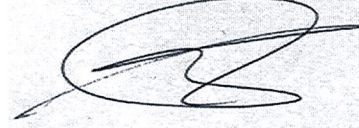
Artículo 4. El Ministerio de Transporte y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrán implementar en conjunto un sistema de compensación a las aerolíneas nacionales que demuestren verse perjudicadas, siempre que se garantice el correcto ejercicio de los cielos abiertos.

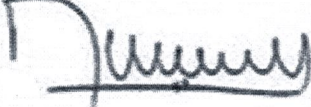

Artículo 5. Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad, así como las Normas contenidas en el Libro V del código de comercio Colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC.

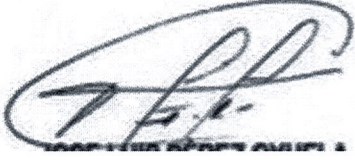
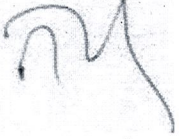
Artículo 6. El Ministerio de Relaciones Exteriores, El Ministerio de Transporte, La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley.


Artículo 7. Otorgar un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley a las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, con el propósito de realizar la implementación de lo aquí prescrito, así como la socialización ante los Estados y organismos Internacionales.

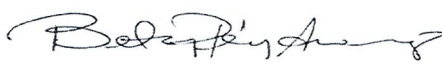
Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


	
ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA	CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
Senador de la República	Senador de la República



	
EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS	JORGE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República	Senador de la República

	
JOSE LUIS PEREZ OYUELA	ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República	Senador de la República



	
CARLOS MARIO FARELO DAZA	ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
Senador de la República	Senador de la República

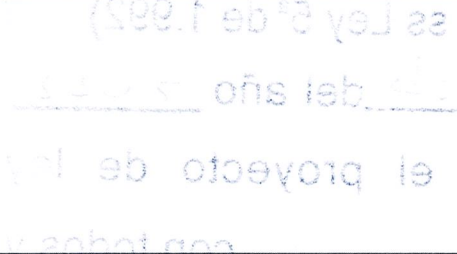
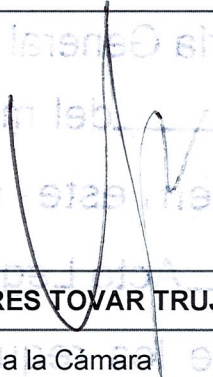
	
BETSY JUDITH PEREZ ARANGO	CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Guainía

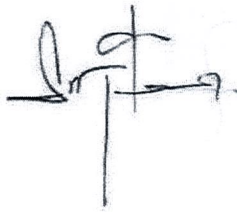
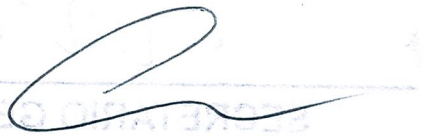
	
HERNANDO GONZALEZ	JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca	Departamento de Norte de Santander

	
JOHN EDGAR PEREZ ROJAS	JORGE MENDEZ HERNANDEZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Quindío	Departamento de San Andrés y Providencia

	
LINA MARIA GARRIDO MARTIN	MAURICIO PARODI DIAZ
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Arauca	Departamento de Antioquia

	
MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES	NESTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Atlántico	Departamento de Cundinamarca

	
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO	VICTOR ANDRES TOVAR TRUJILLO
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento de Cauca	Departamento de Huila

	
BAYARDO GILBERTO BETANCOURT	CARLOS FERNANDO MOTAS
Representante a la Cámara	SENADOR
Departamento de Nariño	



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

II. ANTECEDENTES

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

El presente Proyecto de Ley busca establecer en el país una política aerocomercial de “*cielos abiertos*”, de acuerdo con el régimen desregulado que establece la OACI, que permite un acceso irrestricto a los mercados, con frecuencias ilimitadas, libertad de tarifas, libertad de equipo, múltiple designación, criterio de nacionalidad por establecimiento y cláusulas de acuerdos de colaboración liberalizadas. En aras de lograrlo, se propone adicionar un artículo nuevo al Título IV “Disposiciones sobre transporte aéreo” de la Ley 105 de 1993, en el sentido de adoptar como política pública los cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, otorgándole al Gobierno 6 meses para su implementación. Además, se determinó que los ministerios de Relaciones Exteriores y de Transporte, al igual que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberían observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo la plena, completa y eficiente liberalización del transporte aéreo en Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje entendiéndose este concepto como lo establece la parte primera de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC 1¹.

DEFINICIONES PRELIMINARES

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.

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

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

A raíz del convenio de Chicago se han venido estableciendo las “libertades del aire”, que corresponden a los permisos otorgados entre los Estados para el tráfico de aeronaves con matrículas extranjeras. De esta forma, hasta la fecha se reconocen 9 libertades aéreas organizadas en 3 grandes grupos: Libertades técnicas (1ra. y 2da. Libertad aérea); libertades comerciales (3ra., 4ta. y 5ta. Libertad aérea); y otras libertades (6ta., 7ma., 8va., y 9va. Libertad aérea).

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

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

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

La llamada séptima libertad del aire es el derecho o privilegio, respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, otorgado por un Estado a otro, de transportar tráfico entre el territorio del Estado otorgante y cualquier tercer Estado sin el requisito de que se incluya en dicha operación un punto cualquiera en el territorio del Estado beneficiario, o sea, que el servicio no tiene que estar conectado con un

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

servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituir una extensión de dicho servicio” (negrillas por fuera del texto) (OACI, Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional)³.

SUSTENTO LEGAL

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política establecen el rol del Estado en el ejercicio de las actividades económicas y la iniciativa privada; definiendo su alcance como garante de la libre competencia económica como un derecho de todos y del acceso efectivo de toda la población a los bienes y servicios básicos para promover la competitividad y el desarrollo económico y social. Para los efectos pertinentes de este documento, el transporte en general y el aéreo en particular, como lo establece la Ley 336 de 1996 en su artículo 4to, goza de carácter de servicio público esencial por lo cual debe prevalecer el interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios.

Reforzando lo anterior, la Corte Suprema de Justicia a través de la sentencia SL20094-2017, declaró la ilegalidad de la huelga adelantada por los pilotos de Avianca vinculados a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC- por considerar el transporte aéreo un servicio público esencial. En este sentido, no hay duda alguna que el mismo debe propender por el interés general y el acceso a toda la población.

Ahora bien, en el plano internacional, Colombia es miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional⁴ -OACI- desde 1947 a través de la adopción del Convenio de Chicago, mediante la Ley 12 del mismo año. Este convenio junto al “*Air Services Transit Agreement*” establecen la necesidad de que la explotación del transporte aéreo entre países se realice a través de negociaciones bilaterales de los derechos de tráfico o libertades del aire; teniendo en cuenta que la primera y segunda libertad están definidas per se en este acuerdo y la tercera y cuarta se otorgan de manera conjunta. Específicamente, el preámbulo del Convenio define que “*la aviación civil pueda desarrollarse de manera segura y ordenada, y los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre la base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico*”.

Por su parte, los artículos 5, 6 y 7 del referido Convenio manifiestan que para que una

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

⁴ Convenio internacional de Aviación Civil. Chicago, 7 de Diciembre de 1944. Recuperado de: https://www.icao.int/publications/Documents/7300_1ed.pdf

aerolínea de un Estado pueda transitar desde o hacia el espacio aéreo de otra nación, se requiere autorización, excepto en los casos que se tenga un acuerdo internacional suscrito, el cual brinde beneficios económicos en la prestación del transporte aéreo internacional. En este sentido, Colombia cuenta en la actualidad con acuerdos de transporte aéreo con 46 Estados, lo que limita las oportunidades de apertura de la llegada de nuevos operadores, el incremento del turismo y mejoras en el comercio. Al respecto, es necesario precisar que el país cuenta con acuerdos de política de “cielos abiertos”.

En cuanto a la conectividad aérea internacional, la OACI ha definido dentro de sus buenas prácticas unos esquemas de regulación que definen criterios de negociación para los acuerdos de servicios aéreos, los cuales se enmarcan en régimen proteccionistas, flexibles o desregulados. Estos criterios hacen referencia a materias como la capacidad de frecuencias, la designación de operadores, los tipos de equipos, las tarifas, el marco de rutas y el cabotaje.

Recientemente, la OACI ha manifestado su interés en que los países profundicen la liberalización de los mercados, teniendo en cuenta el efecto positivo en el acceso al mercado de los acuerdos de cielos abiertos a nivel bilateral, regional y multilateral, como se evidencia en el documento “Liberalización del Acceso al Mercado de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo del 2013”⁵, en donde se hace referencia también a la necesidad de eliminar la interferencia de los gobiernos en las decisiones comerciales de las aerolíneas.

SUSTENTO SOCIOECONÓMICO

En Colombia, durante la última década, de acuerdo con datos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -UAEAC-, se ha presentado un crecimiento considerable en el mercado internacional tanto en las sillas ofrecidas como en el número de pasajeros movilizados llegando a cifras de crecimiento de dos dígitos. Por ejemplo, “En el año 2019 **los aeropuertos colombianos movilizaron 41 millones 267 mil pasajeros, lo cual representa un aumento de 9.1% respecto al año 2018.** Así lo dio a conocer la Aeronáutica Civil en su último informe de estudios sectoriales.

“Según el documento, el año pasado se movilizaron 27 millones 93 mil viajeros en rutas nacionales, 3 millones 62 mil viajeros más que en el 2018, cuando se movilizaron 24 millones 31 mil viajeros. Esto representa un incremento del 12.7%. A nivel internacional el ascenso

⁵ Conferencia Mundial de Transporte Aéreo -ATCONF- Sexta reunión Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013. Liberalización del acceso a los mercados. Recuperado de:
https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp044-rev1_es.pdf