



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 971

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2019

Doctor

HORACIO JOSÉ SERPA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Asunto: **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 037 de 2019 Senado**, por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 037 de 2019 Senado**, por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.

Criselda Lobo Silva (Sandra Ramírez)  
Senadora de la República  
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común  
Ponente

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DECRETO 2618 DE 2013 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

El 20 de noviembre del año 2013 se dio sanción al Decreto 2618 del Ministerio de Transporte *Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias.* En este decreto, en su artículo 17 se le otorgan las siguientes funciones a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea:

1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria y Férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
2. Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria y férrea no concesionada a cargo del Instituto.
3. Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de Terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
4. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea de su responsabilidad.
5. Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial y férrea a cargo de la dependencia.
6. Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas

definidas y a cargo del Instituto, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

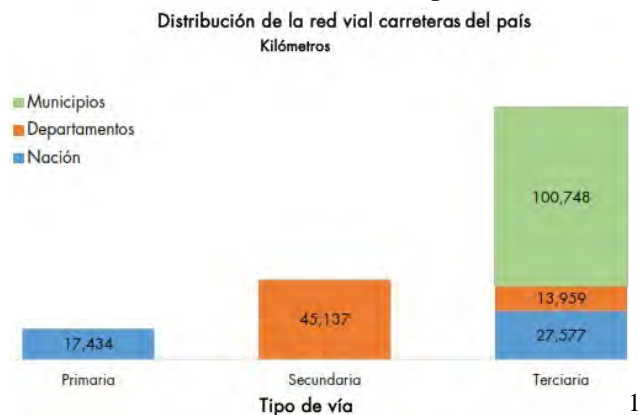
7. Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial y férrea bajo su responsabilidad.
8. Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
9. Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.
10. Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.
11. Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.
12. Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean. Asignadas por las normas legales.

En la perspectiva actual, tras la firma del Acuerdo Final de Paz y tras el énfasis realizado por los gobiernos en los Planes de Desarrollo, las vías terciarias se entienden como un medio fundamental para establecer la paz y erradicar la desigualdad en nuestro país.

### HISTÓRICO VÍAS TERCIARIAS

Las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional; representan el 69,4% del total de la malla vial nacional y en conjunto con las vías secundarias comprenden el 91,5%. Así, su funcionamiento, en óptimos niveles de servicio, constituye un elemento relevante para potenciar el crecimiento económico de la población rural del país (Conpes 3857). De esta manera, estas vías son las que permiten la movilización de la población rural y la compra y movilización de alimentos producidos en las zonas rurales hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, estas vías permiten al Estado “fortalecer su presencia en la totalidad del territorio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social: servicios públicos, seguridad y educación, entre otros” (Conpes 3857); y es que según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) “la falta de vías terciarias o su mal estado impiden el transporte de productos a cabeceras municipales, centros de

acopio y distribución o a los principales mercados del país, restándole competitividad al sector y limitando el crecimiento del campo”.



La red nacional de carreteras en Colombia se rige por lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecen los criterios básicos para su administración y gestión. Adicionalmente, el artículo 1° de la Ley 1228 de 2008 establece la categorización de las vías que conforman el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC) en tres grupos: vías arteriales o de primer orden, vías intermunicipales o de segundo orden, y vías veredales o de tercer orden. Estas últimas vías tienen la funcionalidad de comunicar una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí.

Por otro lado, en las vías terciarias o en las vías sin pavimentar no existe un direccionamiento claro de la necesidad de realizar labores de mantenimiento rutinario, o de la forma adecuada de realizarlo. Los municipios no cuentan con la experiencia o el conocimiento necesario para tal fin y la gestión de la red vial regional depende de las decisiones e intereses particulares de las autoridades locales que no siempre coinciden con las necesidades de conservación rutinaria y mantenimiento rutinario preventivo de las vías. Así, la red terciaria resulta ser muy vulnerable, especialmente, cuando se presentan períodos prolongados de lluvias. Esto quedó plenamente demostrado en los años 2010 y 2011, cuando se presentaron intensas lluvias generadas por el fenómeno de La Niña. Las vías se deterioraron considerablemente por no tener los drenajes funcionando de manera adecuada.

Así, “la deficiente formulación técnica de los proyectos viales en la red terciaria ha derivado en una situación crítica por su mal estado físico. En específico, se refleja en la dificultad para la accesibilidad, la transitabilidad, la circulación vehicular, la competitividad de las regiones, la comunicación con y entre los núcleos poblados,

<sup>1</sup> Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Presidencia de la República (2016). Documento Conpes 3857: lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país” (Conpes 3857).

Dada la importancia de las vías rurales para la generación de empleo en el campo, la reactivación de actividades económicas legales en zonas apartadas que se desliguen de los cultivos de uso ilícito (Pereira y Cruz, 2017) y la integración del territorio, los proyectos de vías terciarias constituyen una herramienta fundamental para la construcción de paz en las regiones (Schouten y Bachmann) y la creación de lazos de confianza con las comunidades.

### EXPERIENCIAS ANTERIORES SOBRE ENTIDADES A CARGO DE VÍAS TERCIARIAS

Con una gran visión sobre el desarrollo armónico del país, se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante el Decreto número 1650 del 14 de julio de 1960; fue reglamentado mediante el Decreto número 1084 del 23 de mayo de 1961. Su primer Director Ejecutivo-Fundador, fue el ingeniero civil antioqueño, egresado de la Facultad de Minas de Medellín, José María Bravo Betancur. Su objetivo, fue el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de los caminos vecinales del país, o de carácter regional, en cooperación con los Departamentos y Municipios.

Esta entidad estaba dirigida por una Junta Directiva integrada por cinco (5) miembros: el Ministro de Obras Públicas o su representante quien la presidía, el Ministro de Agricultura o su representante, el Director de la División de Acción Comunal, un miembro nombrado por el Gobierno nacional de terna presentada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y otro de terna presentada por la Asociación Colombiana de Carreteras.

En los Departamentos se crearon agencias del Fondo Nacional denominados *Fondos Departamentales de Caminos Vecinales*, bajo la dirección de Comités integrados por el Secretario de Obras Públicas o su representante, quien la presidía, un representante del Ministerio de Obras Públicas, otro representante del Fondo Nacional, un miembro designado por el Gobernador, de terna presentada por las Sociedades Seccionales de Agricultura y Ganadería, o en su defecto por la Sociedad de Agricultores de Colombia y el Comité de Ganaderos; el Promotor Departamental de Acción Comunal; un representante de la Federación de Cafeteros, otro de los gremios o sectores privados que participaran en el plan. Este último era escogido por el Gobernador, de lista conjunta pasada por los gremios. En los Municipios se podía crear agencias del Fondo Nacional denominadas *“Fondos Municipales de Caminos Vecinales”*.

El *Fondo Nacional de Caminos Vecinales*, de conformidad con el artículo 120 del Decreto 1650 de 1960, tenía personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonio propio, capacidad legal para adquirir bienes, disponer de estos, administrarlos e invertir su patrimonio de acuerdo con los fines que le eran propios; comparecer ante toda clase de autoridades administrativas o judiciales y ejercer las acciones que le competían, realizar actos de dominio respecto del mismo patrimonio, sin limitación alguna.

Las obras de caminos vecinales que se adelantaban con el patrimonio del fondo debían ajustarse al programa general de Caminos Vecinales elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y acomodarse a las especificaciones geométricas y técnicas fijadas por el Fondo Nacional, aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas.

Desafortunadamente, mediante el Decreto 1790 del 26 de junio de 2003 se suprimió el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y se le entregó la responsabilidad de la red de vías terciarias al Instituto Nacional de Vías (Invías). Bajo el mismo decreto se crea la Subdirección Red Terciaria y Férrea.



2

Así pues, adicional a la responsabilidad directa que tiene sobre la red a cargo, la nación ha realizado inversiones en la red vial terciaria a través de diferentes modalidades:

- I. En puentes de vías secundarias y terciarias, desde el año 2003.
- II. Mejoramiento y construcción de vías con recursos decididos en audiencias públicas presidenciales, a partir del año 2004 hasta el año 2012.
- III. Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de vías, mediante el Programa de Inversión Rural (PIR), ejecutado por el Invías entre los años 2007 y 2009.

2 Tomado de: <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/organigrama2018> (5 de febrero de 2019).

IV. Desarrollo de obras de emergencia utilizando recursos de la “ola invernal”.

En el año 2007 el Gobierno nacional asignó al Ministerio de Transporte la tarea de apoyar en la asistencia técnica a las entidades territoriales mediante la aprobación del documento Conpes 3480 a través de la implementación del Plan Vial Regional (PVR).

En los años 2009 y 2010, como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 el Gobierno nacional llevó a cabo el Programa de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias (Provider), como estrategia para generar empleo de mano de obra intensiva no calificada. Este programa fue liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Ministerio de Transporte, del Inviás y de 538 municipios que decidieron participar en el programa como prestatarios de un crédito condonable por valor de 120 millones de pesos para cada municipio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 enfatizó la importancia de la red regional en la conectividad de los espacios rurales con los urbanos. También se establecieron lineamientos de política pública orientados al desarrollo de programas que respondieran a las apuestas productivas y sectoriales y a la integración y desarrollo regional. Con este propósito, el Gobierno nacional implementó el programa Caminos para la Prosperidad durante los años 2010 a 2014 para apoyar la atención de la red vial terciaria. Mediante este programa se logró recuperar la accesibilidad vehicular y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 35.205 kilómetros de vías terciarias.

#### **EL PROCESO DE PAZ Y SU IMPLEMENTACIÓN**

Tras la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, el Estado colombiano adquirió compromisos para la disminución de la brecha entre las zonas rurales y ciudadanas.

Así pues, en el punto número uno del Acuerdo Final; denominado Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, encontramos los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3.), cuyo objetivo se centra en, por una parte, “la superación de la pobreza y a desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural” (Acuerdo Final, p. 23), y por el otro, en “la integración y el cierre de la brecha entre campo y ciudad” (Acuerdo Final, p. 23).

La base fundamental de ese acuerdo fue que “la superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y

hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes público” (Acuerdo Final, p. 23), y es en el marco del acceso a bienes y servicios públicos que la creación de una entidad que se encargue exclusivamente de la red de vías terciarias se vuelve fundamental.

Como se ha presentado anteriormente, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea tiene 12 diferentes funciones que se entrelazan con algunos planes y recomendaciones como:

- a) El Plan Nacional de Vías Terciarias;
- b) Las recomendaciones presentes en el Conpes 3857;
- c) El Plan 50/51;
- d) El interés estatal de recuperar los 3.300 kilómetros de vías férreas existentes en el país y la ampliación construcción y operación de nuevas vías férreas, presente en el Plan Maestro de Transporte Intermodal 201-2035.

En este sentido, bajo la responsabilidad que posee actualmente la Subdirección Red Terciaria y Férrea de desarrollar planes y programas para la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, pero además, la reconstrucción, rehabilitación y generación de vías férreas a lo largo y ancho del país, es necesaria la separación de ambos ámbitos de ejecución –la red terciaria por un lado, y la red férrea por otro–, para encaminar los esfuerzos a las construcción de un país en paz, competitivo y con verdadera presencia estatal.

Así, no proponemos la generación de nuevos aparatos burocráticos estatales mediante la creación de la Subdirección Nacional de Vías Terciarias, sino la separación de ambas entidades para que puedan cumplir ellas a cabalidad las tareas que les fueron encomendadas en el Decreto 1790 de 2003 y que acá hoy no se revierten, sino que se especifica según el objetivo de cada entidad.

#### **HISTÓRICO DE VÍAS FÉRREAS**

La primera idea de un ferrocarril en Colombia fue propuesta por nuestro libertador Simón Bolívar, quien planteaba que se debían unir los dos extremos de nuestro país presentes en los océanos atlántico y pacífico por medio de un ferrocarril. Así pues, en el año de 1850 se ordenó la construcción del ferrocarril transistmico en Panamá, que sería la primera obra ferroviaria de nuestro país 10 años después.

A partir de 1870 se comenzó la construcción de vías férreas de pequeña longitud en nuestro país que estaban principalmente encaminadas a conectar algunas ciudades con puertos o vías fluviales, todo con el fin de promocionar el comercio exterior. Así pues, la red férrea se expandió rápidamente: se pasó de 236 kilómetros

en 1885, a 875 kilómetros en 1910, y finalmente a 2.700 kilómetros en 1930.

Sin embargo, mediante el Decreto 3129 de 1954 se creó la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, para reemplazar la administración de los ferrocarriles departamentales. A la empresa se incorporó la totalidad de los trabajadores del Ferrocarril del Atlántico, haciéndose cargo de todo el pasivo social causado hasta su momento. Más tarde estos trabajadores formaron el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril.

Tras la finalización del proceso de adquisición de los ferrocarriles, en el año de 1961, se inauguró el ferrocarril del Atlántico, y se empezaron a administrar en cinco divisiones administrativas: Centrales, Magdalena, Santander, Antioquia y Pacífico. En este momento la red férrea de nuestro país llegó a contar con 3.431 kilómetros.

Lastimosamente, para el año de 1972 se presentó el desbordamiento del río Cauca, y con esto se dio la destrucción de la red férrea que comunicaba a Medellín con el Pacífico colombiano, y la separación de las redes del Atlántico y del Pacífico. A pesar de esto, para el año de 1974 la red férrea de nuestro país alcanzó volúmenes de operación de casi 3 millones de toneladas, lo que representaba el 12% de la totalidad de la carga movilizada en ese año.

Sin embargo, a partir de 1975 empezó a ser evidente la crisis financiera que vivían los Ferrocarriles Nacionales. Se incrementaron sustancialmente los costos operativos frente a los bajos recaudos por la prestación del servicio, por lo que empezó un déficit operativo considerable y en crecimiento. Por esta razón se expidió la Ley 30 de 1982 que cedió el 10% del impuesto de los combustibles al mejoramiento y extensión de la red férrea y, además, mediante el crédito 2090-CO del Banco Mundial se financió el Plan de Rehabilitación (Séptimo Programa de Ferrocarriles). No obstante, la crisis continuó y el programa no pudo desarrollarse, y los recursos fueron desviados para cubrir el déficit operativo, los gastos administrativos y las deudas; a razón de esto se incrementaron las pérdidas y se generó un mayor deterioro de la red férrea y de los equipos férreos.

Ya en el año de 1989 la red férrea movilizaba sólo 852.000 toneladas (un tercio menos que en 1974), y esto representaba apenas el 4% del total transportado a lo largo y ancho del país.

En 1986 empezó el proceso de liquidación de la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia y se modificó el nuevo esquema institucional. Se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) como una empresa estatal encargada del control y el mantenimiento de la red férrea y se autorizó la creación de empresas mixtas o

enteramente privadas para la explotación del sistema ferroviario.

La red férrea de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia fue evaluada en 470 millones de pesos, que incluye activos como los terrenos de las carrileras, puentes, túneles, traviesas, rieles y obras de arte (desniveles, puentes pequeños, etc. que se llaman obras de arte). También se entregaron 600 edificaciones: estaciones, sedes de ingeniería, bodegas, almacenes en las poblaciones de Corzo, Faca, Bello, Santa Marta, Bucaramanga y Chipichape. Igualmente, se incluyeron edificios administrativos en Magdalena, Santander, terminales de carga en los puertos del río Magdalena y marítimos en Buenaventura y Santa Marta. Asimismo, entregó la red de comunicaciones.

Cuando empezó la liquidación el 17 de julio de 1988, el valor del parque de locomotoras y carros de carga era de 78 millones de dólares. Tenía 133 locomotoras y 3.700 carros de carga, tolvas, etc., y 150 carros de pasajeros.

De las pocas cosas que hizo Ferrovías fue entregar en concesión, en 1999, a la empresa Ferrocarriles del Norte de Colombia (Fenoco) el tramo Chiriguaná (Cesar)-Santa Marta para que lo reconstruyera y operara. Fenoco paga a la Nación 120.000 millones de pesos al año, dineros que financian en 95 por ciento a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

En 2004 Ferrovías fue liquidada y a partir de ese momento la administración de la red férrea quedó en manos del Instituto Nacional de Vías (Invías). Sin embargo, la ANI tomó el manejo de las concesiones a partir de 2011.

### **ESTADO ACTUAL DE LA RED FÉRREA**

Actualmente, la red férrea de nuestro país tiene 3.515 kilómetros de vías, de los cuales solo funcionan 448 kilómetros.

Además de las vías concesionadas a Fenoco están los 150 kilómetros de propiedad privada para el transporte de carbón que opera Drummond Ltd. en la Guajira, y los 53 kilómetros que opera el Turistren para pasajeros en la vía Bogotá-Zipaquirá.

Por el momento hay cuatro tramos en proceso de recuperación, y quizá el más importante es la ruta La Dorada-Chiriguaná que se enlazará con el corredor concesionado a Fenoco para servir de columna vertebral de la rehabilitación de toda la red férrea. Las intervenciones sobre la vía comenzaron en 2013, con aparente éxito, y en octubre de 2016 la compañía operadora Holtrade Atlántico logró movilizar un tren de prueba desde Santa Marta hasta La Dorada<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Tomado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/infraestructura-la-transformacion-de-un-pais/articulo/el-estado-de-los-ferrocarriles-de-colombia/563110>

**AVAL O COADYUVANCIA**

Sobre el fenómeno denominado Aval o Coadyuvancia, con respecto a los proyectos legislativos de “exclusiva” iniciativa gubernamental, se puede observar que en la Sentencia C-784 de 2004 se resaltó que la asignación al Congreso de la República de la facultad de establecer la arquitectura institucional de la Nación, a través de la definición “del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa”, es un rasgo característico del constitucionalismo contemporáneo, al desarrollar el componente orgánico del Estado y, por esa vía, activar el desenvolvimiento de sus funciones y deberes por medio del principio de legalidad.

En este contexto, como se deriva de lo dispuesto en Constitución Política de Colombia, se trata de una atribución de naturaleza compleja, pues no solo implica ejercer las potestades de creación, supresión o fusión, sino que también incorpora la necesidad de que el legislativo señale, según el caso, los objetivos, la naturaleza jurídica, el régimen laboral o de contratación y la estructura orgánica de la entidad correspondiente.

Por otro lado, en la Sentencia C-840 de 2003 se manifestó que, a través de la citada figura, se ejerce “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República [,] con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente”.

Así pues, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a los proyectos de ley que han sido presentados por el Gobierno nacional, correspondientes a temas de iniciativa exclusiva ejecutiva. Estas modificaciones no requieren del aval gubernamental, salvo que se trate de “nuevas temáticas” (Sentencia C-551 de 2003) o de “modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno” (Sentencias C-475 de 1994 y C-177 de 2007).

Igualmente, el Congreso de la República puede introducir modificaciones a proyectos de ley que no hayan sido presentados por el Gobierno y que originalmente no incluían materias sujetas a iniciativa legislativa privativa ejecutiva. Pero si dichas modificaciones recaen sobre estas materias, se requiere el aval del Gobierno (Sentencias C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-473 de 2004, C-354 de 2006”.

Un ejemplo claro de la temporalidad y pertinencia del fenómeno de la coadyuvancia se presentó en el trámite surtido por el Proyecto de ley número 111 de 2017 Cámara y 250 de 2018 Senado, de autoría del Senador Iván Darío Agudelo Zapata, por medio del cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, sancionado como Ley de la República número

1951 el 24 de enero de 2019. Este proyecto de ley no contó con coadyuvancia o aval en ninguno de sus 3 primeros debates en comisiones y plenarias del honorable Congreso de la República, sino que fue hasta su último debate en la Plenaria del honorable Senado de la República donde la señora Ministra del Interior de ese momento; Nancy Patricia Gutiérrez, acompañó la iniciativa del senador Iván Darío Agudelo, por medio de una breve intervención donde esbozaba el apoyo del Gobierno nacional para esta crucial iniciativa.

**ESQUEMA ORGANIZACIONAL**



**PROPOSICIÓN No.**

Por las razones expuestas, propongo a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República aprobar en primer debate el presente proyecto de ley, **Proyecto de ley número 037 de 2019 Senado**, por medio del cual se crea la subdirección nacional de vías terciarias y se dictan otras disposiciones, sin modificaciones.

**CRISELDA LOBO SILVA (Sandra Ramírez)**

**Senadora de la República**

**Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común  
Ponente**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es escindir la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección Férrea al interior de la Dirección operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías) con el propósito de maximizar la eficiencia de cada una de las subdirecciones debido a la diferencia en su objeto, la particularidad de cada una de sus materias y para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

Parágrafo. Tanto la Subdirección de la Red Terciaria como la Subdirección Férrea harán parte de la Dirección Operativa del Instituto Nacional de Vías (Invías).

Parágrafo transitorio. Establecer un plazo no mayor de seis meses a partir de la sanción de la presente ley para que ambas subdirecciones delimiten su funcionamiento.

Artículo 2°. *Escisión de la Subdirección de la Red Terciaria de la Subdirección de la Red Férrea.* Escíndase la Subdirección de la Red Terciarias de la Subdirección de la Red Férrea y considérense ambas como organismos adscritos a la Dirección Operativa del el Instituto Nacional de Vías (Invías), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en cada una de sus materias.

La Subdirección de la Red Terciaria formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red de vías terciarias con la participación de las comunidades, implementando el Plan Nacional de Vías Terciarias, el Conpes 3857 y demás documentos Conpes relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.

La Subdirección de la Red Férrea formulará e impulsará la política del Estado en materia de la red férrea con la participación de las comunidades, implementando el Plan Maestro de Transporte, el Conpes 3512 y demás documentos Conpes relacionados a su materia, el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo al Plan Maestro de Transporte Intermodal.

Artículo 3°. *Funciones de la Subdirección de la Red Terciaria.* Son funciones de la Subdirección de la Red Terciaria, las siguientes:

- 3.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red terciaria no concesionada y evaluar su ejecución.
- 3.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red terciaria no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).
- 3.3 Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
- 3.4 Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.
- 3.5 Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura vial a cargo de la dependencia.
- 3.6 Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

- 3.7 Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura vial bajo su responsabilidad.
- 3.8 Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
- 3.9 Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.
- 3.10 Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.
- 4.11 Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría 0 de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.
- 4.12 Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 4°. *Funciones de la Subdirección Férrea.* Son funciones de la Subdirección Férrea, las siguientes:

- 4.1 Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red férrea no concesionada y evaluar su ejecución.
- 4.2 Administrar los procesos de construcción, conservación, rehabilitación de la infraestructura de la red férrea no concesionada a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS).
- 4.3 Elaborar los estudios previos y especificaciones técnicas directamente o a través de terceros para la contratación de estudios, diseños y obras de la infraestructura a su cargo.
- 4.4 Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura férrea de su responsabilidad.
- 4.5 Ejercer la supervisión a los contratos de interventoría de ejecución de obras de la infraestructura férrea a cargo de la dependencia.
- 4.6 Efectuar la vigilancia del contrato principal de obra realizando las actividades técnicas definidas y a cargo del Instituto Nacional de

Vías (Invías), que no sean concurrentes con las actividades a cargo del Interventor.

- 4.7 Asistir a las Direcciones Territoriales en el proceso de supervisión, ejecución y seguimiento de los contratos de obra de la infraestructura férrea bajo su responsabilidad.
- 4.8 Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
- 4.9 Preparar y mantener actualizados modelos de convenios para la ejecución de los proyectos con las entidades territoriales.
- 4.10 Participar en el análisis del soporte tecnológico y de los requerimientos de información, necesario para que la Subdirección pueda interactuar adecuadamente con otras dependencias del Instituto Nacional de Vías (Invías) y con instituciones externas, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación.
- 4.11 Emitir el concepto, acompañando el informe de interventoría o de supervisión, cuando fuere el caso, en el que se sustente la actuación, para adelantar los trámites correspondientes para declarar el incumplimiento del contrato, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.
- 4.12 Las demás inherentes a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por las normas legales.

Artículo 5°. *Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias.* El Consejo Nacional Asesor de Vías Terciarias es un organismo anexo a la Subdirección de la Red Terciaria, encargado de la definición de los estándares y criterios de selección, evaluación y desarrollo para la calificación de proyectos, programas y estrategias del Ministerio del Transporte y del Gobierno nacional que se respeten a sus competencias. Harán parte del Consejo Nacional asesor:

- 5.1 El Ministro de Transporte o a quien este delegue.
- 5.2 Un representante por cada una de las siguientes regiones establecidas por el Gobierno nacional:
  - a) Pacífico;
  - b) Caribe;
  - c) Kiruol & Seaflower;
  - d) Región Central;
  - e) Región Santanderes;
  - f) Amazonía;
  - g) Eje Cafetero y Antioquia;
  - h) Orinoquia.
- 5.3 Un mínimo de ocho miembros de la Federación Colombiana de Municipios o a quien esta delegue.

5.4 El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien este delegue.

5.5 El Ministro de Hacienda y Crédito Público o a quien este delegue.

5.6 El Director del Departamento Nacional de Planeación o a quien este delegue.

5.7 El Ministro de Agricultura y Desarrollo rural o a quien este delegue.

Artículo 6°. Son Objetivos del Consejo Nacional Asesor de vías terciarias.

6.1 Dictar criterios para la calificación de programas y proyectos en materia de Vías Terciarias en el Plan Nacional de Desarrollo, en los documentos Conpes y en las orientaciones trazadas por el Gobierno nacional, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías).

6.2 Trazar y desarrollar las herramientas de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Vías Terciarias.

Artículo 7°. *Vigencia y Derogatorias.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.



**CRISELDA LOBO SILVA (Sandra Ramírez)**  
**Senadora de la República**  
**Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común**  
**Ponente**

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
 NÚMERO 157 DE 2019**

*mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia.*

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2019

Señor

**JORGE ELIÉCER LAVERDE VARGAS**

Secretario

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2019, mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia.**

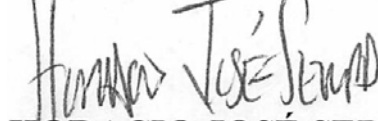


Respetado Secretario,

En cumplimiento de la designación recibida por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los miembros de la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, el informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2019 *mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia.*

Del honorable Senador,

Del Honorable Senador,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**

Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2019 SENADO**

**I. OBJETIVOS DEL PROYECTO**

La obsolescencia programada que afecta a los dispositivos electrónicos es el fenómeno objeto de regulación del presente proyecto de ley. Este fenómeno implica una afectación directa al derecho de propiedad<sup>1</sup> en cabeza de los consumidores y del Estado, con incidencia patrimonial en la destinación de recursos económicos, así como también genera efectos ambientales por el aumento de los desechos y consumo voraz de recursos naturales no renovables.

Mediante el presente proyecto de ley, se establecen disposiciones que protegen a los consumidores y al erario frente a los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos. La iniciativa busca crear una serie de medidas de carácter obligatorio a cargo del productor de los aparatos, para garantizar la protección de los bienes jurídicos afectados:

1. Informar el tiempo de vida útil para el cual fue diseñado y fabricado un dispositivo electrónico.
2. Anunciar los efectos en el rendimiento de los dispositivos que tengan actualizaciones

de software realizadas con posterioridad a la venta del dispositivo, así como permitir revertir las actualizaciones.

3. Anunciar el tiempo durante el cual habrá disponibilidad de repuestos, partes y actualizaciones de los dispositivos.
4. La información deberá ser anunciada en una parte visible del empaquetado del dispositivo electrónico, sin la cual no podrá ser comercializado al público.

Para esto, se propone un plazo de 6 meses para que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) expida la reglamentación sobre la forma y disposición del etiquetado.

El Proyecto también establece una facultad sancionatoria para la SIC en caso de que se incumplan estas obligaciones por parte de los productores de dispositivos electrónicos, e incluye:

1. Inhabilidad para ejercer el comercio hasta por 5 años.
2. Multas de 5 a 10 veces del valor percibido por las ventas netas del dispositivo.

Por último, se establece que las medidas adoptadas en materia de información serán extensibles al régimen de compras públicas y se impone a la Agencia Nacional de Contratación Pública que implemente los mecanismos necesarios para asegurar que en los procesos de contratación se adquieran los dispositivos electrónicos con la mejor relación entre vida útil y costo, para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**II. ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley se presenta a consideración del Honorable Senado de la República por primera vez.

Para efectos de este proyecto, la obsolescencia programada se define como las técnicas usadas por un fabricante de bienes, para determinar deliberadamente la vida útil de los productos que comercializa con el fin de aumentar su tasa de reemplazo. En los dispositivos informáticos, la obsolescencia programada consiste en la implementación de una actualización de software o del componente lógico de un dispositivo electrónico que afecta su funcionalidad en forma negativa con el fin de aumentar su tasa de reemplazo.

Experiencias internacionales indican la necesidad de proteger a los consumidores de los efectos de la obsolescencia programada, al respecto:

1. Francia penalizó la obsolescencia programada como un delito mediante la

<sup>1</sup> SOTO, Op. cit. p. 394. “La fabricación en obsolescencia tiene capacidad para limitar un derecho como lo es el de uso y disposición de la propiedad, que en principio, no admite límites planteados y/o definidos por la empresa de forma unilateral, toda vez que los objetivos corporativos no deben prevalecer en ningún caso frente a los intereses económicos y sociales de los consumidores, como partes más débiles de la relación de consumo”.

Ley 2015-992 del 17 de agosto del 2015<sup>2</sup>, la cual fue refundida mediante la Ordenanza 2016-301 del 14 de marzo de 2016<sup>3</sup>, y recientemente se ampliaron las sanciones a este delito mediante la Ley 2019-486 del 22 de mayo del 2019<sup>4</sup>.

2. Ecuador adoptó en el Código Ingenios del año 2016 medidas para garantizar que las instituciones públicas no adquieran productos sometidos a obsolescencia programada, mediante la adopción de controles aleatorios posteriores a las compras y el establecimiento de inhabilidad contractual respecto de aquellos proveedores que suministren bienes sometidos a obsolescencia programada<sup>5</sup>.
3. La Comunidad autónoma de Extremadura en España promulgó el 20 de febrero del 2019 el Estatuto del Consumidor aplicable a esta región, en el cual prohibió la obsolescencia programada y estableció medidas para facilitar la superación de este fenómeno<sup>6</sup>.
4. En Bélgica fue radicado en la cámara baja del Parlamento Federal Belga el 19 de julio del 2019 un proyecto de ley “*dirigido a luchar contra la obsolescencia programada y apoyar la economía de la reparación*”, en el cual se establece la obsolescencia programada como una práctica comercial engañosa, se establece el deber de informar a los consumidores la vida útil, la reparabilidad y la disponibilidad de repuestos de algunos productos, y se consagran disposiciones

para apoyar los mercados de reparación de bienes<sup>7</sup>.

5. En Argentina fue radicado en el Senado el 28 de agosto del 2019 un proyecto de ley por el cual se expide una nueva Ley de Defensa del Consumidor, en cuyo artículo 51 se establece la obsolescencia programada como un vicio de calidad que da lugar a la aplicación de garantía en los bienes afectados por este fenómeno<sup>8</sup>.
6. El Parlamento Europeo emitió el 4 de julio de 2017, la “Resolución sobre una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas”, mediante la cual se pide a la Comisión Europea el establecimiento de criterios de resistencia mínima de los productos desde su diseño hasta la reparación, a la vez que se solicita aumentar la información mínima sobre durabilidad de productos.

### III. JUSTIFICACIÓN

En la actualidad la obsolescencia programada se encuentra un gran número de los dispositivos electrónicos que son usados en el día a día, diversos casos se han evidenciado en tiempos recientes específicamente en productos electrónicos de consumo masivo como celulares, reproductores de música de bolsillo, impresoras y bombillos.

El principal efecto generado por la obsolescencia programada es el de privar a los consumidores estos bienes de su derecho de propiedad, por cuanto tienen que cambiar los bienes que se vuelven obsoletos o inútiles, lo cual se aplica en igual sentido a las compras realizadas por el Estado colombiano, teniendo en cuenta que la adquisición de dispositivos electrónicos por parte de las entidades públicas obedece a la necesidad de garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las funciones misionales a su cargo.

De tal manera, cuando se aumenta la tasa de reemplazo de los dispositivos electrónicos se obliga a que el Estado colombiano deba invertir parte de su presupuesto en la renovación de dichos activos necesarios para ejecutar y cumplir las funciones misionales de cada entidad pública en Colombia, generándose una destinación de recursos públicos a la compra de dispositivos electrónicos que podría destinarse a la satisfacción de las

<sup>2</sup> FRANCIA. ASSAMBLÉE NATIONALE. Loi N° 2015-992 du 17 août 2015, Relative à la transition énergétique pour la croissance verte. *Journal Officiel de la République Française*. París. 2015. N° 0189. P. 14263. Consultado el 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/17/2015-992/jo/texte>.

<sup>3</sup> FRANCIA. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE. Ordonnance no 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation. *Journal Officiel de la République Française*. París. 2016. Texte 29 sur 130. 16 du mars 2016. Consultado el 1 de junio de 2019.

<sup>4</sup> FRANCIA. ASSAMBLÉE NATIONALE. Loi N° 2019-486 du 22 mai 2019. *Journal Officiel de la République Française*. París. 2016. Texte 2 sur 152. 23 du mai 2019.

<sup>5</sup> ECUADOR. ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos. (29, noviembre, 2016). *Registro Oficial*. Quito, 2016. N° 899 del 9 de diciembre. Consultado el 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec075es.pdf>.

<sup>6</sup> COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. ASAMBLEA DE EXTREMADURA. Ley 6ª del 20 de febrero de 2019 del Estatuto de las Personas Consumidoras de Extremadura (2019010006). *Diario Oficial de Extremadura*. Mérida, 2019. N° 39 del 26 de febrero de 2019. Consultado el 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2019/390o/19010006.pdf>.

<sup>7</sup> PRÉVOT, Patrick et al. Proposition de loi visant à lutter contre l'obsolescence programmée et à soutenir l'économie de la réparation. *Document Parlementaire* N° 55 0193/001. Bruselas. 19 de julio 2019. 55K0193. Consultado el 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/0193/55K0193001.pdf>.

<sup>8</sup> ARGENTINA. SENADO. Expediente de Proyecto de ley 2576/19. Buenos Aires, 2019. Consultado el 30 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2576.19/S/PL>.

necesidades básicas y la garantía de los derechos fundamentales de millones de colombianos.

Los más afectados por la obsolescencia programada de los productos son los consumidores, debido a que en el marco de las relaciones de consumo se desarrollan una gran cantidad de operaciones económicas en las cuales se transan bienes sometidos a obsolescencia programada en calidad, siendo un agravante de esto la posición de debilidad contractual respecto de los fabricantes y comercializadores de bienes que tiene el consumidor<sup>9</sup>.

Las relaciones de consumo se rigen por las normas del Estatuto del Consumidor<sup>10</sup>. La obsolescencia programada en la calidad de los dispositivos electrónicos e informáticos, o el efecto de la misma, la vida útil predeterminada, se enmarca dentro de lo que el Estatuto define como información (numeral 7 del artículo 5°), entendiendo que la vida útil de un producto es una propiedad, característica o referencia relevante del bien, alusiva al tiempo durante el cual el producto podrá ser usado, y por ende, determinante del periodo en el cual el mismo cumplirá con las condiciones de calidad e idoneidad propias.

Sin embargo, Andrés Hernández<sup>11</sup> referencia en su tesis de pregrado en Derecho sobre los efectos de la obsolescencia programada en dispositivos electrónicos, que el derecho del consumidor a ser informado resulta inocuo como herramienta de protección frente a los efectos de la obsolescencia programada puesto que la obligación a cargo del productor o proveedor de informar se encuentra limitada al catálogo establecido en el artículo 24 del Estatuto del Consumidor, como información mínima que deben suministrar el productor y proveedor, dentro de la cual nada se establece respecto de la vida útil esperada o mínima de los productos.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ, Mateo. La obsolescencia programada en las prácticas comerciales y su relación con el régimen de vicios ocultos y garantías de consumo. En: SOTO, Jesús (Coordinador). Aproximaciones jurídicas a la obsolescencia programada. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2017. P. 183. “La naturaleza del derecho de consumo está determinada por la asimetría de las relaciones entre productores o proveedores con respecto al consumidor. Por ello, se ha hecho necesario un derecho especial encaminado a tutelar o fortalecer el derecho que se le acoge al consumidor”.

<sup>10</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1480 de 2011. (12, octubre, 2011). Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*. Bogotá D.C., 2011, número 48.220.

<sup>11</sup> HERNÁNDEZ, Andrés. Obsolescencia programada de calidad: análisis de su juridicidad y una propuesta de regulación. Trabajo de grado para optar al título de abogado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Pág. 90. Disponible consulta en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/1633>.

Se hace precisión, entonces, que frente a la vida útil no existe un desarrollo del referido artículo por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de la competencia reglamentaria otorgada por el artículo 59 del Estatuto del Consumidor.

Un aspecto a resaltar es que en el derecho de protección al consumidor, si bien la garantía podría ser una institución que ofrece una regulación frente a la obsolescencia programada, la misma no es eficaz en términos prácticos, se requiere que la inutilidad del bien se produzca estando en vigencia la garantía, cuyo término se encuentra supeditado a lo que establezca el productor, por ello, resulta fundamental garantizar el acceso al consumidor de la información sobre la vida útil de los bienes independientemente del término de garantía otorgado. Adicionalmente, el deber de disponer de repuestos y mano de obra para la refacción, que sería un mecanismo de superación de la obsolescencia programada, no se encuentra debidamente determinado, y se le otorga la misma facultad de determinación al productor.

En lo que corresponde al derecho constitucional de los consumidores a ser informados, esta es la institución del derecho del consumo que mejor puede proteger al consumidor, sin embargo, al estar limitada la información mínima al catálogo específico del artículo 24 del E.C., en el que nada se advierte sobre la vida útil de los productos o la existencia de obsolescencia, la misma no otorga ninguna protección para los consumidores.

Por ello, dentro de la regulación propuesta en el presente proyecto de ley se establecerán como elementos mínimos de la información que debe ser suministrada por parte de los productores y comercializadores de dispositivos electrónicos: (I) la vida útil esperada, y (II) el periodo o la fecha hasta la cual se contará con la disponibilidad de repuestos, partes, insumos, y mano de obra capacitada para la refacción del bien. Adicionalmente, se establecerán normas que permitan que las actualizaciones de software de los dispositivos electrónicos no sean un mecanismo para generar la inutilidad de los dispositivos.

Por último, la obsolescencia programada genera un aumento en el consumo de los recursos naturales y causa contaminación cuando los productos sometidos a ellas devienen obsoletos y pasan a ser desechos, sin que se deba entender que la obsolescencia programada es la causa única de esta problemática. Los efectos de la obsolescencia programada frente al medio ambiente son condensados por Gutiérrez, así “(...) la obsolescencia programada trae como secuela una elevada producción de residuos y una explotación desmedida de los recursos naturales,

esta práctica afecta también el derecho a un medio ambiente sano”<sup>12-13</sup>.

Estas medidas propenden no solo por garantizar al consumidor el acceso a la información mínima respecto de los productos que adquiere, sino también por incentivar hábitos de consumo responsable por parte de los consumidores fundamentados en la posibilidad de la toma de decisiones informadas responsables con el medio ambiente.

#### IV. MARCO JURÍDICO

Actualmente en Colombia existe un vacío jurídico frente a la regulación de la obsolescencia programada. Por tanto, no existen soluciones eficaces para proteger los bienes jurídicos afectados por la obsolescencia programada, tales como, la protección de los consumidores y la sostenibilidad financiera del erario.

En materia del derecho de protección al consumidor, existen varias instituciones legales que otorgarían protección a los consumidores, tales como: 1. El régimen legal de garantía, 2. La disposición de repuestos, partes y mano de obra tras la terminación de la garantía por parte del productor, y 3. La información mínima.

##### 1. Régimen legal de garantía.

La garantía, conforme con el numeral 5 del artículo 5° del Estatuto del Consumidor (en adelante, E.C.), es una obligación de carácter temporal, pues la misma se encuentra sometida a un plazo de carácter extintivo, el cual una vez cumplido, no será exigible la garantía al productor o proveedor<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> GUTIÉRREZ, Andrés. Una mirada constitucional a la obsolescencia programada. En: SOTO, Jesús (Coordinador). *Aproximaciones jurídicas a la obsolescencia programada*. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, 2017. P. 33

<sup>13</sup> En similar sentido: ECHEVERRI & OSPINA. Op. cit., p. 159. “(...) la obsolescencia es perjudicial para el medio ambiente en una doble vía. En primer lugar, se genera un detrimento de los recursos naturales que son extraídos para fabricar los productos ofrecidos a las masas de los consumidores. De otro lado, la disposición de aquellos bienes cuya ‘vida útil’ ya ha terminado genera un alto grado de contaminación debido a que, no en pocas ocasiones, esta no es amigable con el medio ambiente. Lo anterior se ve agravado por el hecho de que no es común que los consumidores conozcan cual es el procedimiento apto para deshacerse de muchos de los productos que desechan”.

<sup>14</sup> Al respecto: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales. Sentencia 12295 del 29 de noviembre de 2017. Consultado el 7 de julio de 2019. Disponible en: [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_d99d98261cf44873b1256c679b233cd8](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_d99d98261cf44873b1256c679b233cd8). “Y es que siendo la garantía una obligación de carácter temporal, esto es, que no es indefinida en el tiempo, corresponderá a la autoridad jurisdiccional verificar que para el caso concreto, la efectividad de la garantía se haya re-

El término de la garantía de un producto, según lo establecido en el artículo 8° del E.C.<sup>15</sup>, se determinará en las siguientes formas:

(I) El que establezca la ley o la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>16-17</sup>.

querido durante su vigencia, pues la consecuencia de no haber agotado el requisito sujetándose a las condiciones de temporalidad previstas para el negocio en cuestión, **derivará inevitablemente en la inexistencia de obligaciones en cabeza del productor o proveedor respecto de los defectos de calidad alegados**” (Negritas fuera de texto).

<sup>15</sup> Estatuto del Consumidor. Artículo 8°. Término de la garantía legal. El término de la garantía legal será el dispuesto por la ley o por la autoridad competente. A falta de disposición de obligatorio cumplimiento, será el anunciado por el productor y/o proveedor. El término de la garantía legal empezará a correr a partir de la entrega del producto al consumidor.

De no indicarse el término de garantía, el término será de un año para productos nuevos. Tratándose de productos perecederos, el término de la garantía legal será el de la fecha de vencimiento o expiración.

Los productos usados en los que haya expirado el término de la garantía legal podrán ser vendidos sin garantía, circunstancia que debe ser informada y aceptada por escrito claramente por el consumidor. En caso contrario se entenderá que el producto tiene garantía de tres (3) meses.

La prestación de servicios que suponen la entrega del bien para la reparación del mismo podrá ser prestada sin garantía, circunstancia que debe ser informada y aceptada por escrito claramente por el consumidor. En caso contrario se entenderá que el servicio tiene garantía de tres (3) meses, contados a partir de la entrega del bien a quien solicitó el servicio.

Para los bienes inmuebles la garantía legal comprende la estabilidad de la obra por diez (10) años, y para los acabados un (1) año.

<sup>16</sup> Esta competencia se encuentra consagrada en el numeral 16 del artículo 59 del E.C. Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad: (...) **16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8° de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.** (...). (Negritas fuera de texto)

<sup>17</sup> La Superintendencia de Industria y Comercio ha hecho uso de esta potestad para establecer periodos de garantía para varios tipos de bienes. Respecto de automotores estableció la garantía mínima en términos de meses o kilómetros recorridos, lo primero que se cumpla, distinguiendo entre: Vehículos particulares (doce meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil kilómetros de recorrido); Vehículos de servicio público de transporte de pasajeros (seis meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o cincuenta mil kilómetros de recorrido); Vehículos de servicio público (cuatro meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil kilómetros de recorrido); Vehículos comerciales parti-

- (II) En caso de no existir disposición legal o de la autoridad administrativa, el término de la garantía será el anunciado por el proveedor o productor.
- (III) En caso de no encontrarse en ninguna de las situaciones anteriores, el término dependerá del tipo de bien así:
- Productos nuevos (bienes y servicios), será de 1 año.
  - Productos perecederos, el término irá hasta la fecha de vencimiento.
  - Productos usados, será de tres meses sino se ha excluido por escrito la garantía.
  - Bienes inmuebles, frente a la estabilidad de la obra será de diez años y para los acabados será de 1 año.

Los términos de vigencia de la garantía se empezarán a contar desde la entrega del bien al comprador.

Al tener un carácter temporal y un término disponible la obligación de garantía, esta no es una herramienta eficaz de protección a los consumidores frente a la obsolescencia programada, pues los fabricantes podrían determinar la vida útil de los productos lo justo para cumplir con los términos de la garantía aplicable u ofertada al consumidor sin que surja la obligación de responsabilidad por garantía.

- La disposición de repuestos, partes y mano de obra tras la terminación de la garantía por parte del productor.

Este es un derecho de los consumidores para que, tras la expiración del término de garantía, en caso de presentarse un defecto o error en el bien, el proveedor o expendedor ponga a su disposición repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para la reparación de los productos.

Este derecho se encuentra dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 del E.C.:

---

culares (doce (12) meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o veinte mil kilómetros de recorrido); Motos, motonetas y motocicletas (seis meses contados a partir de la fecha de entrega del vehículo al comprador original o seis mil kilómetros de recorrido). Adicionalmente, se establecieron términos especiales de garantía mínima para las baterías usadas en los diferentes tipos de vehículos mencionados. Se establecieron términos de garantía mínima para los siguientes productos no perecederos, contados desde la entrega al comprador original: Pisos (12 meses), Muebles y enseres (12 meses), Repuestos de Vehículos y motos (12 meses), Llantas (6 meses), Monturas y lentes (6 meses), Calzado (2 meses). SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Circular Básica Jurídica, Título II. Consultada el 1° de julio de 2018. Disponible en: <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/062018/Titulo%20II%20Proteccion-NU-LIDAD%20pvc.pdf>.

**Artículo 11.** Aspectos incluidos en la garantía legal. Corresponden a la garantía legal las siguientes obligaciones: (...)

- Contar con la disponibilidad de repuestos, partes, insumos, y mano de obra capacitada, aun después de vencida la garantía, por el término establecido por la autoridad competente, y a falta de este, el anunciado por el productor. En caso de que no se haya anunciado el término de disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada, sin perjuicio de las sanciones correspondientes por información insuficiente, será el de las condiciones ordinarias y habituales del mercado para productos similares. Los costos a los que se refiere este numeral serán asumidos por el consumidor, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 1 del presente artículo. (...).

Debiéndose resaltar del citado artículo, que el término por el cual tiene vigencia esta obligación a cargo del productor, en primer lugar, será el dispuesto por la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>18</sup>; en caso de no estar determinado, será el anunciado por el productor<sup>19</sup>; y si no es anunciado por el productor, será el corriente del mercado, es decir, el que dicte la costumbre mercantil<sup>20</sup>.

Este derecho a favor del consumidor y correspondiente deber a cargo del productor, permite superar los efectos de la obsolescencia programada de calidad, pues dado el caso en que no se pueda reclamar la sustitución, reparación o devolución de lo pagado, el consumidor podrá arreglar el bien que ha adquirido y que ha

<sup>18</sup> Artículo 2.2.2.32.3.1. Garantía de disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada. La Superintendencia de Industria y Comercio fijará el término durante el cual los productores o expendedores deben garantizar la disponibilidad de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para la reparación de los productos, de acuerdo con la naturaleza de los mismos y, además, establecerá la forma en la que los productores o expendedores deberán informar a los consumidores sobre dicho término.

<sup>19</sup> Sobre esta situación opina Bianchi, que “dejar a criterio de los fabricantes el periodo o la fecha hasta la cual garantizarán la provisión de esas piezas o repuestos podría constituirse en una solución aparente al problema, dado que en definitiva ellos mismos seguirían ‘programando’ la vida útil de los productos y decidiendo el periodo por el cual estarán disponibles las piezas de repuesto”. BIANCHI, Lorena. La influencia del principio del consumo sustentable en el combate de la obsolescencia programada, la garantía de los “productos durables” y el derecho a la información de los consumidores en Argentina. En: *Revista de Derecho Privado*. Marzo, 2018, Vol. 34. p. 306. Consultado el 10 de julio de 2019. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5266>.

<sup>20</sup> GIRALDO. Op. cit., p. 246.

devenido inservible a causa de los mecanismos de obsolescencia usados por el productor del bien.

Sin embargo, al no establecerse una obligación temporal mínima, siendo el mismo de orden disponible, los productores o proveedores podrían determinar la disponibilidad de repuestos y mano de obra productos lo justo para cumplir con la duración predeterminada de los dispositivos dejando sin protección a los consumidores.

### 3. La información mínima

Los consumidores tienen derecho a ser informados sobre las propiedades y características de los productos que adquieren o planean adquirir, y a que dicha información deba ser *completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, precisa e idónea* (numeral 1.3. del artículo 3° del E.C.) sin embargo, se encuentra desprotegido frente a la obsolescencia programada, pues, este derecho de información deviene inocuo por cuanto tanto los productores como proveedores solo están obligados a proporcionar una información mínima, en los términos del artículo 24 del E.C., y en esta norma ninguna mención se hace frente a las condiciones de funcionamiento temporal del producto:

*“Artículo 24. Contenido de la Información. La información mínima comprenderá:*

1. *Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:*
  - 1.1. *Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;*
  - 1.2. *Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley;*
  - 1.3. *La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.*
  - 1.4. *Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.*
2. *Información que debe suministrar el proveedor:*
  - 2.1. *La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;*
  - 2.2. *El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.*

*En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2 y 1.3 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.*

*Parágrafo. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación”.*

Portanto, al estar limitada la información mínima a un catálogo taxativo y al no corresponderse ninguno de esos elementos mínimos con la obsolescencia programada o sus causas, tenemos que esto genera una desprotección en materia de información a los consumidores.

El acceso a la información mínima es un derecho constitucional a favor de los consumidores que debe ser materializado por el Congreso de la República mediante la ley, tal como lo dispone el artículo 78 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

***Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.***

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. (Negritas fuera de texto).*

Esta naturaleza de derecho a favor de los consumidores y del Congreso de la República de acuerdo con la realidad social y política vigente, fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1141 del 2000:

*Cuando la Constitución encomienda al legislador el desarrollo de un cierto régimen de protección, no está simplemente habilitando una competencia específica para dictar cualquier tipo de normas. Lo que el Constituyente se propone que la finalidad de la protección efectivamente se intente actualizar y se imponga en la realidad política y social –por lo menos en un grado razonable y en la medida de las posibilidades y recursos existentes–, articulando de la manera más armoniosa y eficaz dentro de las políticas públicas las justas demandas de los sujetos merecedores de dicha protección especial. (...)*

*Por consiguiente, el control de constitucionalidad de este sector del ordenamiento no se reduce a la mera verificación de los requisitos de competencia del órgano regulador. Compete a la Corte comprobar el cabal cumplimiento del deber del órgano responsable de conformar un sistema que sea congruente con el propósito específico que justifica la protección constitucional. Si en lugar de dispensar la protección que ha de concederse a un grupo social, la ley no lo hace o si deja ella injustificadamente de reparar en la situación objetiva de debilidad o desigualdad que impone el tratamiento, no puede la Corte abstenerse de apreciar aquí suficientes motivos para declarar la inexecutable, pues no se habrá cumplido el encargo de dar seguridad a una categoría de personas que constitucionalmente la requieren reordenando sus cargas o mitigando realmente su debilidad, así sea, atendidas las circunstancias y los otros intereses, en una medida mínima y razonable. En otras palabras, la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático<sup>21</sup>.*

Concluyó la Corte que en materia de protección al consumidor “no puede entonces en modo alguno ignorarse la posición real del consumidor y del usuario, puesto que justamente su debilidad en el mercado ha sido la circunstancia tenida por el constituyente para ordenar su protección”<sup>22</sup>.

Precisamente en atención a la realidad económica en que vivimos se ha demostrado la existencia de la obsolescencia programada respecto de los dispositivos electrónicos y que los consumidores no cuentan con ningún mecanismo de protección real, se hace evidente la necesidad de dar trámite y aprobación al texto propuesto mediante este proyecto de ley.

Por último, se denota que tampoco existe ninguna normativa que proteja al erario colombiano de ser sometido a la compra repetitiva de bienes electrónicos, específicamente, cuando mediante los procesos de compras públicas se adquieren bienes sometidos a obsolescencia programada con el fin de que a futuro el Estado siga adquiriendo este tipo de bienes.

#### V. IMPACTO FISCAL

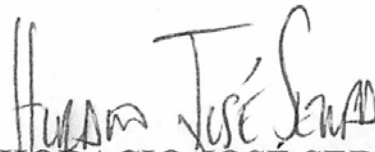
El articulado propuesto no tiene incidencia fiscal, debido a que a partir del mismo no se establecen gastos con cargo al erario, como tampoco se establecen exenciones tributarias que afecten los ingresos del tesoro.

De hecho, uno de los objetivos del presente proyecto de ley es reducir el impacto fiscal que tiene en las compras públicas la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos, puesto que a través de esta práctica se está obligando al Estado colombiano a adquirir constantemente productos electrónicos para asegurar la prestación de los servicios y funciones que hoy en día se realizan haciendo uso de estos bienes.

#### VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley número 157 de 2019 Senado “Mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia”, el cual se presenta sin modificaciones en el articulado.

Firma el honorable Senador,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
Ponente

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2019 DE SENADO**

*mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Mediante la presente ley se establecen disposiciones que protegen a los consumidores y al erario frente a los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

- 2.1. Obsolescencia programada: Las técnicas usadas por un fabricante de bienes, para determinar deliberadamente la vida útil de los productos que comercializa con el fin de aumentar su tasa de reemplazo.
- 2.2. Obsolescencia programada informática: La implementación de una actualización de software o del componente lógico de un dispositivo electrónico que afecta su funcionalidad en forma negativa con el fin de aumentar su tasa de reemplazo.
- 2.3. Productor o comercializador: Quien de manera habitual, directa o indirectamente,

<sup>21</sup> Ibíd.

<sup>22</sup> Ibíd.

diseño, produzca, fabrique, ensamble, ofrezca, suministre, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.

2.4. Dispositivos electrónicos: Todos los aparatos que para funcionar necesitan corriente eléctrica o campos electromagnéticos, así como los aparatos necesarios para generar, transmitir y medir dichas corrientes.

2.5. Vida útil de los dispositivos electrónicos: Se refiere al tiempo durante el cual funcionará un dispositivo electrónico de acuerdo con su diseño y fabricación, mediando un uso normal, responsable y adecuado del mismo.

Artículo 3°. *Información obligatoria como mecanismo de protección frente a la obsolescencia programada.* Todo productor o comercializador de dispositivos electrónicos se encuentra obligado a suministrar la siguiente información:

3.1. El período de vida útil para el cual ha sido concebido, diseñado y fabricado un dispositivo electrónico, mediando un uso normal, responsable y adecuado del mismo.

3.2. Anunciar el periodo de tiempo durante el cual o la fecha hasta la cual, se contará con la disponibilidad de repuestos, partes, insumos, y mano de obra capacitada, para la refacción del bien.

Parágrafo 1°. La información suministrada en cumplimiento del presente artículo no se tendrá como garantía anunciada en los términos del artículo 8° de la Ley 1480 de 2011.

Artículo 4°. *Información en el empaquetado de los productos.* La información establecida en el artículo 3° de la presente ley deberá ser anunciada en una parte visible del empaquetado del dispositivo electrónico. Los dispositivos electrónicos en cuyo empaquetado no se encuentre esta información no podrán ser comercializados al público.

Parágrafo 1°. Esta disposición tendrá aplicación una vez transcurridos (12) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de esta ley, para expedir la reglamentación sobre la forma y disposición que tendrá el etiquetado.

Artículo 5°. *Mecanismos de protección frente a la obsolescencia programada informática.* Los productores o comercializadores que realicen actualizaciones al sistema operativo o soporte lógico de los dispositivos electrónicos por ellos producidos o comercializados, deberán anunciar al usuario los efectos que tengan las mismas en el rendimiento del bien.

En caso de que con la actualización se generen efectos negativos en el rendimiento de los dispositivos, dicha actualización deberá ser

sometida a la aceptación expresa del consumidor previa su realización, mediante doble clic de confirmación. El productor o comercializador que realice la actuación deberá guardar prueba de la confirmación mediante doble clic.

Deberá permitirse e informarse a los consumidores la forma en que pueden hacer la reversión de las actualizaciones al sistema operativo o soporte lógico de los dispositivos electrónicos.

Artículo 6°. *Facultad Sancionatoria.* La Superintendencia de Industria y Comercio deberá imponer multas al productor o comercializador que incumpla con lo establecido en los artículos 3°, 4° y 5° de la presente ley, en los términos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, de igual forma podrá imponer las siguientes sanciones:

6.1. Inhabilidad para ejercer el comercio por un término de hasta 5 años.

6.2. Multas de 5 a 10 veces del valor percibido por las ventas netas del dispositivo comercializado sin la información de su vida útil o del dispositivo que reciba actualizaciones de software en las que no se han informado sus efectos adversos o que no permita hacer la reversión de software.

Parágrafo 1°. La facultad sancionatoria a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio será ejercida de conformidad con lo establecido en la Ley 1480 de 2011.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades tendrá la facultad para investigar y sancionar cualquier evento de interposición societaria utilizado con el fin de superar la inhabilidad para ejercer el comercio establecida como sanción, de conformidad con lo establecido en la Ley 222 de 1995. La sanción a imponer será la inhabilidad para ejercer el comercio del vehículo societario utilizado.

Artículo 7°. *Mecanismos de protección ante la obsolescencia programada en compras públicas.* En todos los procesos de contratación estatal en los que se adquieran dispositivos electrónicos, los oferentes estarán obligados a cumplir con lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° de la presente ley.

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) o quien haga sus veces deberá adoptar las medidas necesarias para que dentro de los (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, se aplique lo dispuesto en el presente artículo, de igual forma, deberá implementar los mecanismos necesarios para asegurar que en los procesos de contratación se adquieran los dispositivos electrónicos con la mejor relación entre vida útil y costo.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación.



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., 1° de octubre de 2019

Doctora

Honorable Senadora

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Vicepresidenta

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate

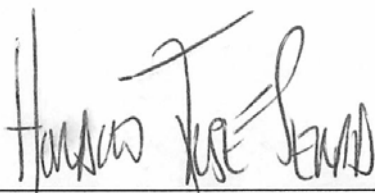
**Referencia:** Proyecto de ley número 158 de 2019 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones.

Respetada Señora Vicepresidente,

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República mediante escrito del 10 de septiembre 2.019 y de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta me permito someter bajo consideración de los honorables miembros de la Comisión, el siguiente informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 2.019 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones.*

Con sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**

Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones.*

**I. INTRODUCCIÓN**

Este proyecto de ley fue radicado por el suscrito, en compañía de la honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez, ante la *Secretaría General del Senado de la República el pasado 28 de agosto del año 2019 bajo el número de radicado 158 de 2019.*

La iniciativa cuenta con 15 artículos, con los cuales se busca fortalecer la capacidad institucional, operativa y administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) para desarrollar sus funciones legales, proteger los derechos de los usuarios y garantizar el cumplimiento de las metas que la entidad se ha propuesto para el año 2030, atendiendo los niveles de crecimiento del sector del transporte aéreo a nivel nacional e internacional.

**II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto encuentra su fundamento normativo en las siguientes disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentario:

En el orden constitucional, el proyecto de ley se fundamenta en los artículos 2°, 3°, 58, 78, 82, 101, 102, 114, 136, 150 (1°, 7°, 8°, 23) 152, 154, 157, 209, 333, 334, 337, 365, 366 y 367 superiores, comoquiera que estos establecen y gobiernan varios elementos de orden político y jurídico que se ven comprometidos en esta iniciativa, tales como los fines esenciales del Estado y la verificación de la prestación de un buen servicio público, la función administrativa y su alcance institucional en el marco de la función pública, el reparto de competencias y funciones entre distintas entidades administrativas y el marco del procedimiento legislativo para la producción de una norma de orden legal.

En el orden legal, y como es apenas natural, encontramos todas aquellas disposiciones que fundamentan y gobiernan la prestación del servicio de transporte aéreo, entre las cuales se rescatan: La Ley 12 de 1947 “*Sobre la Convención de Aviación Civil Internacional*”; el Código de Comercio, Libro Quinto, parte segunda “*De la Aeronáutica*”; la Ley 105 de 1993 “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre transporte y se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales*”; la Ley 336 de 1996 “*Por la cual se adopta el Estatuto*

*Nacional de Transporte”; el hoy extinto artículo 92 de la Ley 617 de 2000 que trataba sobre restricciones presupuestales; la Ley 1896 de 2017 - artículo 4 (Por el cual se exceptúa a la UAEAC de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000); la Ley 1955 de 2019 en sus artículos 109 y 336 (Sobre competencia de la Superintendencia de Transporte y eliminación de la restricción presupuestal del artículo 92 de la Ley 617 de 2000) y la Ley 1480 de 2011 Estatuto de Protección al Consumidor – artículo 58 y 56 (Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio y procedimiento de la acción de protección al consumidor).*

A nivel reglamentario, encontramos las normas que actualmente y de manera directa regulan a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) en lo que respecta a su objeto, competencia y estructura, esto es, el Decreto 260 de 2004 “por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil Aerocivil y se dictan otras disposiciones” y el Decreto 823 de 2017 “por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y se dictan otras disposiciones”.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA, POLÍTICA Y JURÍDICA DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley encuentra sentido y se justifica en la medida en que son múltiples las barreras de crecimiento que tiene el sector de transporte aéreo en Colombia, esto es, circunstancias de orden económico e institucional que no le han permitido a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en adelante, la Entidad, desarrollar sus funciones con el propósito de garantizar, controlar, coordinar y dirigir la operación aérea en el país.

La definición del alcance de las competencias y funciones de la Entidad frente a otras entidades del orden central; la restricción de gasto o el comúnmente denominado techo fiscal; la categorización de las pistas aeroportuarias; la flagrante e impune violación de los derechos del consumidor del servicio de transporte aéreo por parte de la aerolíneas y las precarias condiciones administrativas, entre otras, son algunas de las circunstancias que estimulan la imperante necesidad de adoptar medidas normativas que fortalezcan la capacidad institucional y operativa de la autoridad aeronáutica en el país.

En la medida en que la Entidad no goce de capacidad institucional y operativa, su misión legal se ve restringida, afectando de manera directa el desarrollo social y económico del país, pues en términos de conectividad e intercambio de bienes y servicios, tanto a nivel nacional como internacional, se exige que el servicio de

transporte aéreo goce de fortaleza institucional y de un sistema normativo que le permita fortalecer su operación de cara a los grandes retos que en materia de competitividad debe enfrentar.

En lo que respecta a los datos de movilidad de pasajeros, en un informe sobre estudios sectoriales en el mes de octubre de 2018, la Entidad advirtió que, entre el mes de enero y el mes de septiembre del mismo año, en Colombia se movilizaron 27 millones 600 mil pasajeros, lo que se traduce en un 2,7% más frente a los 26 millones 915 mil usuarios transportados en el año 2017.

Se lee en el informe:

*“Cabe resaltar que en lo corrido de este año se cruzó la marca de movilizar 10 millones de pasajeros internacionales durante el segundo trimestre, cifra que se alcanzaba, generalmente, durante el último trimestre del año.*

*De igual manera, en septiembre se registró un aumento del 13,3%, movilizando 365 mil pasajeros más que en el mismo mes del año anterior (2017).*

*Este positivo crecimiento se da gracias al dinamismo de la aviación durante este periodo, con la llegada de aviones de mayor capacidad para el transporte de pasajeros y la evidente recuperación de las operaciones aéreas, con respecto al año anterior.*

*Los pasajeros domésticos, alcanzaron un crecimiento del 11,9% en septiembre de 2018 con relación a igual mes de 2017 y del 1% respecto a su equivalente en 2016”.*

El Director de la Entidad comparte la visión y los propósitos institucionales que se tienen:

*“Estamos trabajando arduamente, en cabeza del Gobierno nacional, promoviendo el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica para conectar cada vez mejor a los colombianos por vía aérea, con una aviación segura, oportuna y que responda de manera eficiente a esa demanda de pasajeros proyectada en más de 100 millones para el año 2030”.*

Y el informe concluye con lo siguiente: **“El mercado internacional reacciona positivamente al pasar de 9 millones 67 mil usuarios transportados entre enero y septiembre de 2017, a 10 millones 144 mil pasajeros movilizadas entre enero y septiembre de 2018. Lo que refleja un incremento del 11,9% con 1 millón 77 mil pasajeros movilizadas en lo corrido de este año”**<sup>1</sup>.

La siguiente gráfica muestra el crecimiento del sector aéreo desde el año 2005 hasta el año 2017:

<sup>1</sup> Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil 10/25/2018 <http://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Positivas-cifras-de-crecimiento-del-transporte-a%C3%A9reo-en-Colombia.aspx>



Es evidente que el sector de transporte aéreo requiere medidas que lo fortalezcan y que le permita acoger las nuevas realidades económicas y comerciales que se derivan del creciente fenómeno de la globalización y del incesante desarrollo tecnológico e industrial, esto supone y tal como consta en el plan estratégico de la Entidad para el año 2030, delimitar, definir y fortalecer las competencias institucionales de la autoridad aeronáutica, incentivar la competitividad y la conectividad, promover el desarrollo de infraestructuras sostenibles e implementar verdaderos esquemas y sistemas de seguridad operacional y seguridad de aviación<sup>2</sup>.

Si bien la realidad y el crecimiento del sector sugieren transformaciones de fondo para que la autoridad pueda ejercer de manera efectiva sus funciones de coordinación, control y organización de la operación aérea, nuestra normatividad consagra múltiples barreras que impiden la actualización administrativa y operativa de la Entidad.

En lo que respecta a los asuntos que comprometen los derechos del usuario de transporte aéreo, cabe anotar que, existía una confusión en la medida en que el usuario no era consciente de la entidad competente para velar por sus derechos, esto es, tanto la Aeronáutica Civil como la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio, por su especialidad y por su estructura administrativa, operativa, técnica y profesional, se suponía que eran las llamadas a velar por la protección de los derechos de los usuarios, no obstante, mediante la Ley 1955 de 2019 (*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*) el legislador avanzó en la definición expresa de algunas competencias en cabeza de la Superintendencia de Transporte, pero olvidó precisar las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la misma Aeronáutica Civil.

No deja de sorprender e inquietar dicha novedad legislativa, pues el legislador no tuvo en cuenta principios de básica aplicación como lo son el principio de especialidad y el de juez natural, los cuales sugieren asignar competencias

y funciones a las autoridades que tengan la capacidad operativa, administrativa y conceptual para avocar el conocimiento de determinados asuntos.

El hecho de no haber mencionado de manera expresa las competencias y facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio en tratándose de asuntos que comprometan los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo, configura un vacío normativo que con el presente proyecto de ley se pretende subsanar, fijando de manera clara y expresa las competencias que tiene tanto la Superintendencia de Transporte como la Superintendencia de Industria y Comercio y los tipos de procesos sobre los cuales estas pueden avocar conocimiento.

Es de resaltar que, ambas entidades, Superintendencia de Industria y Comercio y Superintendencia de Transporte, han desarrollado e implementado una estructura sistematizada que facilita el acceso de los usuarios para hacer valer sus derechos como consumidores bajo los presupuestos normativos de que trata el Estatuto de Protección al Consumidor y demás normas que gobiernan la prestación del servicio de transporte aéreo.

Así mismo, cada entidad ejerce sus funciones legales dentro de un ámbito de competencias que está limitado por la capacidad jurídica e institucional, por una parte, la Superintendencia de Transporte asume el conocimiento de procedimientos administrativos y la Superintendencia de Industria y Comercio conoce de procesos jurisdiccionales teniendo en cuenta las funciones que la ley le asigna en los artículos 56 y 58 de la citada Ley 1480 de 2011.

Es así como en la repartición de competencias los usuarios contarán con dos procedimientos. En uno, se adelantarán investigaciones de naturaleza administrativa y con el propósito de que al infractor se le imponga una medida o sanción administrativa y en el otro, podrán resolverse pretensiones particulares en el marco de un juicio contradictorio.

Ahora bien, en términos económicos la autoridad aeronáutica se vio por muchos años afectada por lo previsto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 como quiera que esta disposición contemplaba una restricción de gastos, o lo que comúnmente se conoce como *techo fiscal*, impidiéndole a la Entidad aumentar su personal operativo y efectuar inversiones en materia de infraestructura que le permitieran aumentar su capacidad institucional y operativa junto con el crecimiento del sector de transporte aéreo.

Disponía el hoy derogado artículo 92 de la Ley 617 de 2000:

**“Artículo 92.** Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la

<sup>2</sup> Plan Estratégico 2030 Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

*presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales”.*

Con un ínfimo esfuerzo normativo, la Ley 1896 de 2017 exceptuó a la Entidad de la regla de que trata el artículo transcrito.

Se lee el artículo cuarto:

*“Artículo 4°. Exceptúese a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal durante las vigencias fiscales 2018-2019”.*

Estas dos disposiciones fueron realmente una barrera para el fortalecimiento institucional de la Entidad y como consecuencia, una barrera de crecimiento en el sector aéreo si se tiene en cuenta que las metas que hacen parte del plan estratégico para el 2030 se hacen inviables con este tipo de medidas restrictivas que le impiden a la Entidad destinar sus asignaciones en la ampliación del personal operativo y la inversión administrativa y de infraestructura para un mejor desempeño de sus funciones.

La Ley 1955 de 2019 (*Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*) acertó al derogar expresamente el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, sin embargo, la dinámica legislativa en Colombia es tan incierta que, a futuro, el legislador nuevamente puede llegar a adoptar este tipo de medidas con las cuales se truncaría el proceso de fortalecimiento y crecimiento de una entidad administrativa tan importante como lo es la Aeronáutica Civil. Por esta razón es necesario establecer una prohibición de restricciones presupuestales a fin de que la Entidad logre alcanzar su programa estratégico 2030.

Ahora bien, los recursos que le son asignados a la Entidad y los recaudados por concepto de multas o sanciones administrativas, ingresan a una unidad económica (*Cuenta Única Nacional (CUN)*) a la cual le son ajenos o le son indiferentes los grandes retos del sector aéreo; por restricciones del Estatuto Presupuestal de la Nación, la Entidad no puede disponer de los recursos que ingresan por concepto de las multas y sanciones administrativas impuestas por violaciones a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, circunstancia que en efecto limita la destinación de recursos, ignorando que el dinamismo del sector y el comportamiento de este mercado deberían estimular la adopción de medidas para ampliar el margen operativo de la Entidad y abarcar los aspectos más sensibles dentro del marco de la prestación del servicio.

Así mismo, la Entidad, como máxima autoridad aeronáutica en el país y especialmente, como responsable de llevar a cabo el ambicioso reto de que trata su plan estratégico 2030, debe verse favorecida por aquellos recursos que las entidades administrativas recaudan en el marco de los procesos y trámites que adelantan relacionados con la prestación del servicio de transporte aéreo.

Otro de los grandes retos para el sector del transporte aéreo, es la prestación efectiva del servicio, esto es, un servicio bajo los más altos estándares en materia de satisfacción y de seguridad para el consumidor.

Para ello es necesario delimitar el alcance de las competencias de la Aeronáutica, a fin de que, como máxima autoridad aeronáutica a nivel nacional, pueda, de manera prevalente, avocar conocimiento sobre todo proceso administrativo que suponga la verificación y aplicación de las normas aeronáuticas que gobiernan el servicio de transporte aéreo.

La proliferación normativa y la falta de conocimiento sobre el alcance de las competencias que tienen las referidas entidades administrativas, generan incertidumbre y confusión en el usuario, pues consultando el marco normativo que las rige, concurren competencias y funciones sobre un mismo asunto; entorpeciendo de esta forma el derecho que tiene todo ciudadano a formular peticiones y reclamaciones a las autoridades públicas y el derecho de acceder a la administración para que, en ejercicio de facultades atribuidas por la ley en cabeza de algunas entidades administrativas, se diriman y se resuelvan los asuntos de su competencia.

#### **IV. CONCEPTOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY**

Mediante escrito fechado 24 de septiembre de 2019, se elevó una solicitud ante la Secretaría de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, a fin de que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) presenten concepto sobre el contenido del proyecto de ley y su eventual impacto en los sectores que administran y representan.

Así mismo, se solicitó que, una vez las entidades requeridas alleguen los conceptos a la Secretaría de la Comisión, se proceda a su publicación oficial en la *Gaceta del Congreso* para el conocimiento de la ciudadanía y de los honorables Congresistas.

#### **V. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS**

El artículo 8° del proyecto de ley modifica el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 (*Plan*

Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad), deroga su párrafo único y adiciona 3 párrafos al mismo artículo. (En subrayado los apartes modificados y adicionados, y tachado, los apartes eliminados):

**“Artículo 8°. Modifíquese el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 y deróguese su párrafo único:** El artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 quedará así:

**Artículo 109. Asignación de competencias.** La Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar ~~las investigaciones~~ los procesos e investigaciones de naturaleza administrativa e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo, ~~excluyendo aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil, cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil. Las multas impuestas por la Superintendencia de Transporte tendrán como destino el presupuesto de esta.~~

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, conocerá de las acciones que los usuarios del servicio de transporte aéreo interpongan bajo los términos del artículo 56 y siguientes de la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes o aquellas que la adicionen o la modifiquen.

Cuando la acción o la solicitud que da inicio a la actuación administrativa o jurisdiccional se interponga ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), la entidad remitirá el expediente a la autoridad competente teniendo en cuenta la naturaleza del proceso que debe adelantarse. Cuando se trate

de procesos o investigaciones de naturaleza administrativa, lo remitirá a la Superintendencia de Transporte y cuando se trate de un proceso cuyo objeto sea de Corte jurisdiccional, lo remitirá a la Superintendencia de Industria y Comercio.

~~**Parágrafo.** Los cargos y recursos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para la protección de usuarios del modo de transporte aéreo serán trasladados a la Superintendencia de Transporte. En todo caso, el Gobierno nacional garantizará que la Superintendencia de Transporte cuente con el presupuesto necesario para la protección de los usuarios del sector.~~

**Parágrafo 1°.** Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de las facultades y competencias prevalentes que la presente ley le atribuye a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) como máxima autoridad aeronáutica a nivel nacional.

**Parágrafo 2°.** Ninguna de las dos superintendencias a las que esta ley les asigna competencias, será competente para adelantar investigaciones e imponer sanciones o medidas administrativas que se relacionen con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil; cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Parágrafo 3°.** En lo que respecta a los recursos recaudados por concepto de las multas o sanciones que impongan la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de las facultades que les confiere el presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley”.

**VI. MODIFICACIONES DEL ARTICULADO**

A continuación, los apartes del texto original que fueron de modificación en esta ponencia para el primer debate:

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES	OBSERVACIONES
(Artículo 4°) <b>Parágrafo Único:</b> La facultad a que se refiere el presente artículo se extiende a los casos en los cuales se vean involucrados los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo, sin importar si se trata de un proceso de naturaleza administrativa o jurisdiccional.	(Artículo 4°) <b>Parágrafo Único:</b> La facultad a que se refiere el presente artículo se extiende a los casos en los cuales se vean involucrados los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo <u>y cuya competencia y conocimiento le corresponda a una autoridad administrativa,</u> sin importar si se trata de un proceso de naturaleza administrativa o jurisdiccional.	Con esta modificación al párrafo único del artículo 4, se busca aclarar que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, solo puede ejercer la facultad a que se refiere el artículo, cuando se trate de procesos o trámites, administrativos o jurisdiccionales, que, desde el punto de vista <u>orgánico</u> , sean de competencia y conocimiento de las autoridades administrativas, más no jurisdiccionales.
<b>Artículo 10. Traslado de Recursos.</b> El veinticinco por ciento (25%) del valor recaudado por concepto de las multas y sanciones administrativas que llegare a imponer cualquier autoridad administrativas en el marco de los procesos que	<b>Artículo 10. Traslado de Recursos.</b> El veinticinco por ciento (25%) del valor recaudado por concepto de las multas y sanciones administrativas que llegare a imponer cualquier autoridad administrativas en el marco de los procesos que	Error ortográfico. Se elimina la letra ‘s’ de la palabra administrativa.

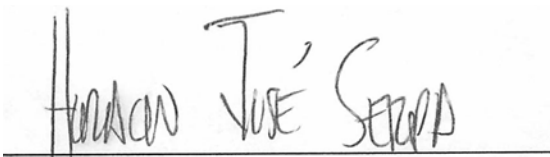
PLIEGO DE MODIFICACIONES		
TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES	OBSERVACIONES
conozca relacionados directamente con la prestación del servicio de transporte aéreo, se destinará a la cuenta de presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).	conozca relacionados directamente con la prestación del servicio de transporte aéreo, se destinará a la cuenta de presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).	

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley número 158 de 2.019 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone y se adjunta.

Con sentimientos de consideración y respeto.

Cordialmente,



**HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adoptar medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) a partir de la definición del alcance de sus competencias en aquellos asuntos relacionados con la prestación del servicio de transporte aéreo, del alcance normativo de los Reglamentos Aeronáuticos y la prohibición de establecer restricciones presupuestales por un término definido.

**Artículo 2°. Transporte Aéreo.** Para todos los efectos de la presente ley, entiéndase como transporte aéreo aquel servicio que supone el traslado de personas o cosas efectuado desde un origen a un destino por medio de aeronaves.

**Parágrafo único.** La definición de que trata el presente artículo deberá leerse e interpretarse a la luz de los Reglamentos Aeronáuticos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Artículo 3°. De la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).** La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) es la máxima autoridad aeronáutica a nivel nacional, a la cual le corresponde ejecutar las funciones descritas en el Código de Comercio, Libro Quinto, Parte Segunda “De la Aeronáutica”, en el Decreto Reglamentario número 260 de 2004, aquellas adicionadas por el Decreto Reglamentario No. 823 de 2017 y las que a futuro le asignen la ley y el reglamento.

**Artículo 4°. Competencia Prevalente.** Como máxima autoridad aeronáutica a nivel nacional, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), de manera oficiosa o a petición del Ministerio Público, podrá avocar conocimiento y asumir la competencia de manera prevalente, para resolver cualquier tipo de asunto o situación que se relacione con la prestación del servicio de transporte aéreo cuyo conocimiento y decisión sea de competencia de otras autoridades administrativas.

Esta facultad podrá ejercerla mediante acto administrativo debidamente motivado y contra el cual, únicamente, procederá el recurso de reposición.

**Parágrafo único.** La facultad a que se refiere el presente artículo se extiende a los casos en los cuales se vean involucrados los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo y cuya competencia y conocimiento le corresponda a una autoridad administrativa, sin importar si se trata de un proceso de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

**Artículo 5°. Facultades.** Cuando la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) estime conveniente y necesario asumir la competencia de manera prevalente de acuerdo con lo previsto en el artículo 4° de la presente ley, se entenderá que está plenamente facultada para llevar a cabo los procesos y las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar.

**Artículo 6°. De los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).** La interpretación y aplicación de cualquier tipo de norma, ya sea de orden legal o reglamentario, relacionada con la prestación

del servicio de transporte aéreo, la seguridad operacional y aeroportuaria y la seguridad de la aviación civil, deberá hacerse a la luz de lo dispuesto en los Reglamentos Aeronáuticos proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Artículo 7°. Alcance normativo de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).** En desarrollo del principio de especialidad, en todo procedimiento, judicial o administrativo, en el cual se vea involucrada la prestación del servicio de transporte aéreo, la seguridad operacional y aeroportuaria, la seguridad de la aviación civil o cuando se infrinjan las normas aeronáuticas, la autoridad competente necesariamente deberá consultar y aplicar las reglas y protocolos definidos en los Reglamentos Aeronáuticos proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Artículo 8°. Modifíquese el artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 y deróguese su parágrafo único.** El artículo 109 de la Ley 1955 de 2019 quedará así:

**Artículo 109. Asignación de competencias.** La Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del transporte aéreo, así como para adelantar los procesos e investigaciones de naturaleza administrativa e imponer las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por las infracciones a las normas aeronáuticas en lo referente a los derechos y deberes de los usuarios del transporte aéreo.

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, conocerá de las acciones que los usuarios del servicio de transporte aéreo interpongan bajo los términos del artículo 56 y siguientes de la Ley 1480 de 2011 y demás normas concordantes o aquellas que la adicionen o la modifiquen.

Cuando la acción o la solicitud que da inicio a la actuación administrativa o jurisdiccional se interponga ante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), la entidad remitirá el expediente a la autoridad competente teniendo en cuenta la naturaleza del proceso que debe adelantarse. Cuando se trate de procesos o investigaciones de naturaleza administrativa, lo remitirá a la Superintendencia de Transporte y cuando se trate de un proceso cuyo objeto sea de corte jurisdiccional, lo remitirá a la Superintendencia de Industria y Comercio.

**Parágrafo 1°. Lo dispuesto en este artículo, sin perjuicio de las facultades y competencias prevalentes que la presente ley le atribuye a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica**

**Civil (UAEAC) como máxima autoridad aeronáutica a nivel nacional.**

**Parágrafo 2°. Ninguna de las dos superintendencias a las que esta ley les asigna competencias, será competente para adelantar investigaciones e imponer sanciones o medidas administrativas que se relacionen con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil; cuya competencia permanecerá en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).**

**Parágrafo 3°. En lo que respecta a los recursos recaudados por concepto de las multas o sanciones que impongan la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio de las facultades que les confiere el presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 10 de la presente ley.**

**Artículo 9°. Colaboración.** En desarrollo del principio de colaboración armónica y teniendo en cuenta las competencias atribuidas por esta ley, la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio deberán presentarle al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) un informe anual, con corte a 20 de diciembre, en el cual rendirán cuenta sobre la cantidad de acciones, judiciales y administrativas, instauradas por los usuarios del servicio de transporte aéreo, señalando las causas o hechos que, con mayor frecuencia, estimulan la respectiva acción de protección administrativa o judicial.

Conocido el informe y dentro de los dos (2) meses siguientes a su radicación, el Consejo Directivo de la entidad expedirá y publicará en todos los aeropuertos del país, una circular en la cual indicará las medidas que, tanto los usuarios como las aerolíneas y demás prestadores del servicio de transporte aéreo, deben adoptar para prevenir las deficiencias advertidas en los informes de las Superintendencias.

**Artículo 10. Traslado de Recursos.** El veinticinco por ciento (25%) del valor recaudado por concepto de las multas y sanciones administrativas que llegare a imponer cualquier autoridad administrativa en el marco de los procesos que conozca relacionados directamente con la prestación del servicio de transporte aéreo, se destinará a la cuenta de presupuesto de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Artículo 11. Resolución de conflictos de competencia.** La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolverá en única instancia los conflictos de competencia, positivos o negativos, que surjan entre las distintas autoridades administrativas a las que la ley o el reglamento les hayan asignado el conocimiento y

resolución de asuntos o situaciones relacionadas con la prestación del servicio de transporte aéreo.

También resolverá los conflictos de competencia que se generen en los procesos que se adelanten como consecuencia del ejercicio de funciones jurisdiccionales, siempre y cuando se traten de entidades administrativas a las que la ley o el reglamento les hayan asignado el conocimiento y resolución de asuntos o situaciones relacionadas con la prestación del servicio de transporte aéreo.

**Artículo 12. Investigaciones y sanciones administrativas.** Las investigaciones e imposición de sanciones o medidas administrativas por infracción de las normas aeronáuticas, así como aquellas disposiciones relacionadas con la seguridad operacional y seguridad de la aviación civil, serán de competencia exclusiva de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC).

**Artículo 13. Recursos por multas o sanciones administrativas.** Los recursos recaudados por concepto de multas o sanciones en el marco de las investigaciones y procesos que adelante la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) tendrán como destino el presupuesto de esta.

**Artículo 14. Restricciones Presupuestales.** Exceptúese a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC), por el término de 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de la aplicación de las restricciones

presupuestales que se encuentren vigentes y de las que la ley o el reglamento establezcan a futuro dentro del mismo término.

**Artículo 15. Vigencia y derogatorias.** La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga toda disposición que le sea contraria.

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 971 - Miércoles, 2 de octubre de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 37 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la Subdirección Nacional de Vías Terciarias y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 157 de 2019, mediante la cual se establecen disposiciones para prevenir los efectos de la obsolescencia programada de dispositivos electrónicos de consumo masivo en Colombia. ....	8
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate en la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 158 de 2019 Senado por medio de la cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y operativa de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC) y se dictan otras disposiciones. ....	17