



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1078

Bogotá, D. C., jueves, 31 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 37 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico.

Bogotá, D. C., 29 octubre de 2019

Presidente

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2019 Cámara, “*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico.*”

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate de la Cámara de Representantes.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2019 Cámara, *por el cual mediante la Constitución Política se le otorga la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico*

fue radicado el 18 de septiembre de 2019, por iniciativa de los Honorables Representantes, *Martha Patricia Villalba Hodwalker, Carlos Germán Navas Talero, Mónica María Raigoza Morales, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Jaime Armando Yepes Martínez, Jorge Enrique Burgos Lugo, Milene Jarava Díaz, Juan Manuel Daza Iguarán, José Élvor Hernández Casa, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Wílmer Carrillo Mendoza, Armando Antonio Zabaraín D’Arce, José Gabriel Amar Sepúlveda* y los Honorables Senadores, *Armando Alberto Benedetti Villaneda y Roosvelt Rodríguez Rengifo.*

El Proyecto de acto legislativo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 906 de 2019 y recibido en la Comisión Primera Constitucional de Cámara el 8 de octubre de 2019 para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 5ª de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara mediante Acta número 015 del 16 de octubre de 2019 designó como ponente único para primer debate al Honorable Representante por Bogotá D. C., Juan Manuel Daza Iguarán del partido Centro Democrático.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto, otorgar al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, modificando los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

en virtud al artículo 114 Superior, respondiendo a la necesidad plasmada por los autores del proyecto en la cual sustenta el innegable pasado como núcleo de desarrollo portuario y comercial, que precisamente por esto la importancia que a futuro tendrá para el país y en especial para el departamento del

Atlántico, la región de la costa norte, y en particular el municipio de Puerto Colombia con su potencial turístico, cultural e histórico, su conexión costera y una rica historia cultural y artística que hace de este territorio uno de los municipios colombianos con mayor proyección en la dinámica de las relaciones interculturales como lo demuestra su historia, circunstancia que sin duda garantizará la gestión de planificación, regulación y transformación de la administración municipal.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Acto Legislativo cuenta con tres artículos, en los cuales se presentan modificaciones a dos artículos de la Constitución Política de Colombia.

El primer artículo del proyecto adiciona un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, donde se establece que el municipio de Puerto Colombia, se organiza como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico y su régimen será el determinado por la Constitución y las leyes especiales vigentes. Por su parte, el segundo artículo adiciona al artículo 356 de la Constitución Política al municipio de Puerto Colombia como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Finalmente, el artículo tercero del proyecto establece la vigencia del Acto Legislativo a partir de su promulgación.

IV. CONSIDERACIONES

1. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Puerto Colombia se encuentra localizado al noroccidente de departamento del Atlántico, haciendo parte del Área Metropolitana del Distrito de Barranquilla. El municipio de Puerto Colombia es un territorio histórico y geográficamente privilegiado, el cual fue partícipe de grandes acontecimientos que dieron origen al progreso colombiano en el periodo poscolonial.

La geografía del municipio se caracteriza por ser un territorio plano y cálido, que posee múltiples ciénagas, dentro de las cuales se destacan Los Manatés, Aguadulce, El Rincón, El Salado y Balboa. Tradicionalmente, debido a sus corrientes de agua y afluentes, es un sitio turístico de interés dado los múltiples balnearios y playas sobre el mar Caribe. Los monumentos históricos más relevantes son el Castillo de Salgar, el Centenario Muelle, el Santuario Mariano de Nuestra Señora del Carmen y la Estación del Ferrocarril.

Puerto Colombia se caracterizó por muchos años por el **muelle de Puerto Colombia** el cual fue una estructura ubicada en el municipio entre 1893 y 1936, el cual funcionó como terminal marítimo de Barranquilla para el embarque y desembarque de mercancías y personas. A partir de la separación de Panamá y hasta los años 1920 fue considerado el puerto marítimo más importante de Colombia.

Su extensión aproximada es de 93 km² y con temperatura media de 27,8° C, cuenta con una altitud promedio de 1 m.s.n.m., y se ubica a una distancia

de 15 kilómetros de la capital del departamento del Atlántico. Limita al sur con el municipio de Tubará y de Galapa; al occidente con el distrito de Barranquilla y al nororiente con el mar Caribe. Para 2015 se contaba con una estimación total de 48.070 habitantes, con una densidad de 658,49 hab./km².

Puerto Colombia Distrito Especial Turístico:

Puerto Colombia, como municipio costero, posee un invaluable potencial de desarrollo en sus recursos hídricos, sus costas bañadas por el mar Caribe o mar de las Antillas, al igual que su corregimiento de Salgar, que no ha sido bien aprovechado para trazar verdaderas políticas en materia turística. Actualmente, se presenta un turismo social en dos modalidades: una informal, representada en las casetas que están sobre la playa, y otra formal, representada en los establecimientos de las cajas de compensación.

En el municipio se localizan 3 hoteles que se consideran de patrimonio arquitectónico. Adicionalmente, Puerto Colombia cuenta con atractivos turísticos alrededor del muelle, el Castillo de Salgar, la Casa de la Cultura, la Iglesia de Salgar y de Puerto Colombia y la Alcaldía. De igual forma, se destacan destinos turísticos hacia el complejo urbano arquitectónico conformado por el Muelle, la Casa de la Cultura, la Alcaldía y la Iglesia, el sol y el mar en las diferentes playas y el Castillo de Salgar.

Por todo ello, el municipio también se posesiona como un referente en turismo cultural, particularmente el que tiene que ver con turismo patrimonial, turismo de monumentos nacionales y turismo histórico. Sin embargo, también se anota un gran potencial para desarrollar nuevos destinos turísticos que involucren el ecoturismo, el turismo acuífero y el turismo social.

Según la Universidad del Norte, mediante un proyecto integral de intervención se apuesta por la transformación del municipio de Puerto Colombia, que históricamente fue un epicentro económico nacional al contar con el puerto marítimo más importante del país. El desarrollo de distintos proyectos de investigación en salud, emprendimiento, ingeniería, historia, medio ambiente, turismo y cultura entre otras áreas, son una forma de promover y acompañar estos procesos en las gentes de Puerto Colombia.

Por esta razón, Puerto Colombia como primer terminal marítimo histórico del país, merece ser valorado histórica, cultural y turísticamente porque reúne las diversas manifestaciones patrimoniales mediante sus monumentos nacionales radicados en su perímetro urbano, asimismo se supliría la deuda nacional que se tiene con este municipio por el cierre definitivo de su puerto a mediados de la década de los treinta.

Puerto Colombia Distrito Especial Cultural:

Durante la época dorada que vivió Puerto Colombia, por medio de sus dinámicas económicas y sociales que le generó su desarrollo portuario, lo cual dejó huellas que hoy en día siguen en pie

y que se reflejan a través tanto de las costumbres, tradiciones y festividades que allí se realizan, como de las edificaciones de aquel entonces que aún se mantienen. Por ende, se trata de un baluarte cultural y patrimonial en tanto se erige en un centro donde los hilos del pasado se unen con los del presente, narrando hechos de fundamental importancia no solo para el nivel local, sino también para el regional y el nacional.

Culturalmente, el municipio de Puerto Colombia es un territorio heterogéneo, de muchas tradiciones y culturas que, al mezclarse, han producido un tipo social que se identifica por su personalidad extrovertida, espontánea y alegre.

Puerto Colombia se destaca por sus valiosos monumentos como el Castillo de San Antonio de Salgar que es un lugar de gran interés histórico, pues era un fuerte español que servía como presidio, como colonia y más tarde como refugio del “Paso del Libertador”; el centenario Muelle, ubicado en la carrera 4 con la calle 1E, construido en 1888 y concebido como parte final del terminal marítimo de Barranquilla ubicado en Puerto Colombia y consagrado como bien de interés cultural de carácter nacional, mediante la Resolución No. 0799 de 1998. Fue considerado una de las más notables construcciones del siglo XIX en el país debido a su importancia como principal puerto marítimo y por el hecho de ser en su momento el segundo muelle más largo del mundo; la Estación del Antiguo Ferrocarril de Bolívar, ubicada en la Plaza Principal y la Casa del Primer Correo Aéreo en el Atlántico. Así como por la impresionante arquitectura del edificio de la alcaldía, la del Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, la del Hotel Pradomar, la del malecón de Puerto Colombia, entre otros.

A instancias de la empresa privada en asocio con el municipio y la gobernación, se han creado interesantes atractivos y actividades culturales que buscan arraigar costumbres de la cultura caribeña, como el proyecto “Defensa del patrimonio vivo de Puerto Colombia” que busca visibilizar la importancia de mantener y salvaguardar los bienes de interés cultural que actualmente siguen en pie en el municipio de Puerto Colombia. Se intenta empoderar a la comunidad sobre la preservación patrimonial, como una de las fortalezas para el desarrollo del municipio ya que este vio entrar, a través del Muelle Francisco José Cisneros, gran parte de lo que hoy nos caracteriza como esa nación diversa que es Colombia.

El festival internacional de coros “**Un Mar de Voces**” es un encuentro coral no competitivo que reúne los procesos corales pertenecientes al departamento del Atlántico, en donde comparten sus experiencias con grupos corales nacionales y agrupaciones invitadas internacionales. Además de realizar conciertos de gala y didácticos, se ofrecen espacios de capacitación a través de conversatorios y talleres para directores, coristas y público en general. Además, el reconocimiento a la labor de un director coral de Colombia.

Una de las más grandes expresiones culturales que dejan entrever el acervo y las raíces costeñas, es **El Sirenato**; es una fiesta típica de gran repercusión entre los municipios cercanos. Allí es muy común la interpretación instrumental del tambor alegre, en ocasiones es el llamador para ejecutar los bullerengues, y la cumbia. Es un universo mágico y atrayente para toda persona que tenga la fortuna de apreciar la cadencia de ese ritmo.

Otra manifestación cultural de gran repercusión nacional, es el **Festival Internacional de Tunas**; desde el 2011, la Fundación Puerto Colombia en alianza con la Tuna Mayor Corazonista viene dando a conocer este género en todo el Atlántico. Desde entonces se han realizado 4 versiones de este festival, con la participación de agrupaciones provenientes de todo el territorio nacional y países como Puerto Rico, España y México. El evento se realiza anualmente en la plaza de Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, en el mes de octubre.

Desde 2011 la Fundación Puerto Colombia, en alianza con el grupo de investigación Sapiencia, Arte y Música SAM de la Universidad del Atlántico, han llevado a la plaza de Puerto Colombia el cierre del **Festival de Jazz Atlantijazz**, un evento académico que reúne lo mejor de las agrupaciones de este género en el país y la región, el cual también ofrece diversión para todo tipo de público con conciertos en vivo.

El municipio cuenta con 2 escenarios culturales, 10 grupos artísticos, 14 grupos folclóricos 4 grupos de danzas para realizar y fomentar la cultura dentro de la población.

Finalmente, parte de la economía del Atlántico la integra el trabajo manual que los artesanos y pescadores de Puerto Colombia desempeñan con gran creatividad y destreza, elaborando las más originales artesanías con materiales propios de la región. De esta forma, Puerto Colombia cuenta con una Asociación de Artesanos, cuyos trabajos son elaborados con recursos del medio, especialmente conchas marinas, maderas, cocos y hojas secas, los productos que más sobresalen son las cerámicas y cestería los cuales son promocionados a través de exposiciones. Existen además varios talleres de ebanistería y modistería organizados en forma de microempresas, creando fuentes de empleo y proyectando el comercio.

Puerto Colombia Distrito Especial Histórico:

Puerto Colombia fue fundado el 31 de diciembre de 1888 por el ingeniero cubano Francisco Javier Cisneros, que, con el inicio de las obras de construcción del muelle, dio paso al terminal marítimo más importante de Colombia. De esta manera, debido a la relevancia histórica del municipio de Puerto Colombia a nivel nacional se explica por el desarrollo económico, social y de ingeniería que implicó su consolidación como terminal marítimo entre finales del siglo XIX y la primera mitad del XX. Las construcciones del Muelle de Puerto Colombia y de la vía férrea que lo conectaba con

Barranquilla para el transporte de carga, fueron de fundamental importancia para el desarrollo del país durante las primeras cinco décadas del siglo XX.

La explicación de esto se da, en primer lugar, por el hecho de que los dos grandes puertos que tuvieron relevancia estratégica hasta el siglo XVIII, el de Cartagena y el de Santa Marta, no la presentaron para el comercio moderno debido a la poca navegabilidad que ofrecían, particularmente por la sedimentación, y a la nula conexión que tenían con el río Magdalena, principal arteria fluvial para el transporte de carga y de pasajeros entre las costas y el interior del país (Correa, J. 2012)¹.

En segundo lugar, no fue hasta la construcción del puerto satélite en la bahía de Sabanilla (corregimiento de Puerto Colombia) y de la línea férrea que lo comunicó con la capital del Atlántico, Barranquilla, que esta última se erigió y transformó en el principal puerto de Colombia, pues a comienzos del siglo XIX los bancos de arena de Bocas de Ceniza impedían el paso de los buques desde el mar hacia el río Magdalena.

A nivel demográfico y social, por ejemplo, “entre 1843 y 1851 la población barranquillera pasó de 11.510 a 12.265 habitantes, mientras que Cartagena y Santa Marta pasaron de 20.257 y 11.393 a 18.567 y 5.774 habitantes, respectivamente, en ese mismo periodo; lo que sugiere una recomposición de la población caribeña en favor del centro más dinámico”.

A nivel comercial, por su parte, “entre 1865 y 1866 se exportaron 4.154 toneladas de tabaco a través de Sabanilla frente a 546 a través de Cartagena y Santa Marta, aunque seguía siendo un caserío pequeño con una escuela y sin iglesias (Posada, 1987, 18)” (Ibíd). Igualmente, una vez se terminó la primera etapa del ferrocarril de Sabanilla en el año 1871, los ingresos de aduanas entre Sabanilla, Cartagena y Santa Marta marcaron registros muy desiguales, saliendo favorecido el corregimiento de Puerto Colombia.

El autor Juan Santiago Correa retoma los datos obtenidos por Nichols (1988) y Poveda (2010), y muestra cómo no solo se trasladó más carga de comercio exterior hacia el Puerto de Sabanilla, sino que también se registró un crecimiento global de los ingresos, en contravía de lo que sucedió con los Puertos de Cartagena y Santa Marta.

2. BENEFICIOS DE LA INICIATIVA

La declaratoria de Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico, permitiría:

- Convertirse en autoridad turística, cultural e histórica y hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.

- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.
- Obtención de mejores instrumentos para el desarrollo y crecimiento con el aprovechamiento del patrimonio artístico, histórico y cultural.
- Adquirir mejores oportunidades para el desarrollo turístico, histórico y cultural con impulso de la actividad empresarial e industrial.
- Fortalecerse en los procesos de descentralización.
- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3. MARCO JURÍDICO

Este Proyecto de Acto Legislativo por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, cumple con lo establecido en los artículos 221, 222 y 223 numeral 2 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución Política, referente a las facultades del Congreso de la República en la reserva de modificar la Carta Política.

ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

Creación de distritos a través de actos legislativos:

Para este efecto, es necesario observar como contexto lo dispuesto por el artículo 286 de nuestra Carta Política al expresar que: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*”.

Dicho lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C- 494 de 2015 señaló que la creación de Distritos se podrá hacer a través de dos (2) mecanismos:

Encuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) voluntad directa del Constituyente de 1991, o; ii) por acto legislativo...

La Corte ha precisado que el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello, “En suma, a diferencia del municipio, la existencia

¹ “El ferrocarril de Bolívar y la consolidación del Puerto de Barranquilla (1865-1941)”. Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.º 26, primer semestre/2012, pp. 241-266.

de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes –creación, modificación, fusión, eliminación– depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...) (Subrayado fuera del texto).

Frente al trámite para la creación de un Distrito Especial a través de Acto Legislativo, y no exclusivamente bajo el procedimiento establecido en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, es importante advertir que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313 de 2009, reconoció la virtualidad de un Acto Legislativo para crear un distrito.

Consideró el Alto Tribunal en la citada sentencia:

“En suma, el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Solo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas”.

De tal abstracción jurisprudencial se colige que, la creación de los Distritos por poder constituyente es un acto anterior a la fijación de las bases y condiciones de existencia, las cuales ya fueron atendidas por la ley con la expedición de la norma

1617 de 2013, modificada por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019.

El legislador no limitó el procedimiento a las disposiciones de esta ley, es decir, no señaló de manera expresa que solo mediante ley ordinaria era posible crear una entidad distrital. Este argumento se refuerza en las consideraciones, ya mencionadas, de la Sentencia C-494 de 2015 en la cual aclaró la Corte Constitucional que la creación de Distritos especiales podrá hacerse a través del procedimiento de ley ordinaria o mediante el procedimiento de Acto Legislativo.

Marco legal – Distritos Especiales

La Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”, en su Capítulo III, establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. El artículo 29 establece que una entidad territorial al convertirse en distrito especial será competente para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas, así como también dirigir las demás actividades que por su carácter y denominación les corresponda.

Por su parte, la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide “Régimen para los Distritos Especiales”, en Colombia, establece la estructura, organización y funcionamiento distrital; la organización administrativa y política del distrito; las disposiciones especiales de los distritos; el fomento de la cultura, la protección, recuperación y fomento de los bienes que integran el patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos; y el régimen fiscal de los distritos, entre otras.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA | JUSTIFICACIÓN |
|--|---|---|
| “Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico.” | Sin modificaciones | Sin modificaciones |
| Artículo 1º 2. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera: El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios. | Artículo 1º. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera: El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, Puerto Colombia y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. | Se modifica el orden de los artículos 1º y 2º, por técnica y estética legislativa, para que las modificaciones constitucionales sean consecutivas. Adicionalmente se precisa la modificación propuesta, con el fin de hacer coherente la modificación con el artículo de la Constitución Política vigente. |

| TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA | JUSTIFICACIÓN |
|--|---|---|
| <p>Artículo 2º 1º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>(...) El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo.</p> | <p>Artículo 2º. Modifíquese el siguiente inciso del artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios.</p> | <p>Se precisa la modificación propuesta, con el fin de hacer coherente la modificación con el artículo de la Constitución Política vigente.</p> |
| <p>Artículo 3º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> | <p>Sin modificaciones</p> | <p>Sin modificaciones</p> |

VI. PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia le solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, tener en cuenta las modificaciones y dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 242 de 2019 Cámara, *“por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el Departamento del Atlántico.”*

Del Honorable Representante:



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 242 DE 2019 CÁMARA

por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:


El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, **Puerto Colombia y Barranquilla** conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

Artículo 2º. Modifíquese el siguiente inciso del artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. **El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico.** Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios.

Artículo 3º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Del Honorable Representante:



JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 231 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de

Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2019

Doctor

JAIME FELIPE LOSADA

Presidente

Comisión Segunda

Cámara de Representantes


Bogotá D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley 231 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política”.

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento de la honrosa designación que hiciera la mesa directiva, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 231 de 2019 Cámara, “por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política”.

Cordialmente,



CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Ponente Coordinador

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Ponente Coordinador

NEYLA RUIZ CORREA
Ponente

ABEL DAVID JARAMILLO LARGO
Ponente

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Ponente coordinador

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Ponente

NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA
Ponente

JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 231 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de

Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política”.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. ANTECEDENTES
2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO
3. MARCO NORMATIVO
4. PLIEGO DE MODIFICACIONES
5. CONSIDERACIONES AL PLIEGO DE MODIFICACIONES
6. PROPOSICIÓN

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley 231 de 2019 fue radicado por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Carlos Holmes Trujillo el día 12 de septiembre de 2019. Fuimos designados como ponentes coordinadores los Honorables Representantes Carlos Alberto Cuenca, Germán Alcides Blanco, Carlos Ardila Espinosa, Astrid Sánchez Montes de Oca, Neyla Ruiz Correa, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Abel David Jaramillo, Juan David Vélez, el día 30 de septiembre de 2019.

2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo a la exposición de motivos presentada por el Gobierno nacional, el presente Proyecto de ley busca actualizar el marco normativo en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza para que esté acorde con la realidad y necesidades presentes en los territorios fronterizos de Colombia, y emana de las disposiciones establecidas en la Ley 191 de 1995.

También se revisan en este proyecto las propuestas provenientes de proyectos de ley anteriores que con el mismo espíritu no lograron completar exitosamente su trámite legislativo, o aún cursan su debate sin haberlo terminado. Algunos proyectos de ley son el Proyecto de ley 124 de 2013 del Senado “por medio de la cual se establece un régimen especial para los municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia”, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política colombiana, presentado por el honorable Senador Juan Fernando Cristo y otros; y el Proyecto de ley 020 de 2018 de la Cámara “por medio del cual se crea parcialmente la ley general fronteriza”, bajo los preceptos constitucionales del artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones, presentado por el Honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara.

El gobierno justifica la necesidad de actualización del marco normativo de desarrollo e integración de las fronteras en el insuficiente alcance que tiene la Ley 191 en la práctica, además de las nuevas y crecientes necesidades de los territorios de frontera, especialmente a partir de la crisis migratoria venezolana. Las cifras de los principales indicadores de desarrollo y bienestar muestran el rezago de las zonas de frontera frente al promedio nacional:

| Sector | Indicador | Promedio fronterizo | Promedio nacional |
|---------------------------|---|---------------------|-------------------|
| Salud | Tasa de mortalidad infantil en menores de un año por cada mil nacidos vivos | 22,17 | 16,8 |
| Educación | Cobertura neta en educación media | 34,89% | 42,79% |
| Agua y saneamiento básico | Cobertura de acueducto | 67,08% | 76,80% |
| Agua y saneamiento básico | Cobertura de alcantarillado | 57,97% | 69,30% |
| Energía | Cobertura de energía eléctrica rural | 76,57% | 87,80% |
| Telecomunicaciones | Índice de penetración de internet fijo dedicado | 6,24% | 13,2% |

*Tabla tomada del PND 2018-2022 (p. 127).

Así, vemos que la tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor en cinco puntos porcentuales que a la media nacional, y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80%, que representa un veinte por ciento más que el promedio nacional. Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un índice de NBI promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Con relación a las fuentes de financiación de las entidades territoriales (2008-2012), los ingresos de las entidades territoriales están representados principalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), los ingresos corrientes (propios) y las regalías (DNP, 2019).

Es por lo anterior, que el Estado colombiano, se vio en la necesidad de crear un equipo de asesoramiento técnico que dedica sus esfuerzos a generar desarrollo social y económico para estas poblaciones, llamado inicialmente el Plan Fronteras para la Prosperidad, y hoy la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza busca. Esta entidad busca desde el año 2010 generar un mayor desarrollo económico y social mediante tres estrategias:

- i) la priorización y ejecución de programas y proyectos de manera conjunta, con los actores locales de impacto inmediato;
- ii) la formulación, diseño e implementación de la política pública *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, consignada en el documento Conpes 3805, la cual tiene como objetivo cerrar las brechas sociales y económicas que las fronteras tienen con respecto al resto del país y a los países vecinos y
- iii) La formulación e implementación de los Planes Binacionales de Integración Fronteriza, formulados con Ecuador y con Perú en aras de fortalecer el desarrollo e integración en el cordón fronterizo, así como las Comisiones de Vecindad con Brasil, Panamá y Jamaica.

En el mismo sentido, en el Informe de Seguimiento del Conpes 3805 de 12 de julio de 2018 se realizan ocho recomendaciones para guiar el ajuste de instrumentos de política pública y normativos, los cuales sustentan este proyecto de ley:

1. Dada la asimetría de desarrollo y capacidad institucional de los municipios fronterizos, se recomienda focalizar acciones específicas de asistencia técnica sectorial y operativa

para dar acompañamiento a las autoridades territoriales en materia de desarrollo e integración fronteriza, de acuerdo con las particularidades de cada zona de frontera.

2. Considerando los artículos constitucionales 289 y 337 y el desarrollo de los mismos a través de la Ley 191 de 1995, se hace necesario actualizar la normatividad fronteriza que se adecúe a las particularidades territoriales actuales, que demandan la atención del Estado como las nuevas dinámicas migratorias.
3. Dado que los dos anteriores períodos de gobierno han sido de ocho años (2002-2010 y 2010-2018), se han logrado importantes avances en materia fronteriza. No obstante, lo anterior y considerando que el próximo gobierno tiene un período de cuatro años (2018-2022), las políticas y estrategias que se definan para el tema deberán ser estratégicas y de impacto a corto y mediano plazo.
4. De acuerdo con las nuevas dinámicas fronterizas, se hace necesario redefinir la arquitectura institucional fronteriza que ejerza un mayor liderazgo, coordine y articule las diferentes instancias competentes para el ejercicio de la soberanía, la integración y el desarrollo fronterizo.
5. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011), en su artículo 3° invoca el principio de soberanía y unidad nacional y en su artículo 29, literal C plantea la determinación de áreas limitadas en uso de seguridad y defensa, a cargo de la nación. Al respecto, actualmente se está formulando la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), que será el instrumento para fortalecer el desarrollo de los territorios en el país y proponer acciones de mediano y largo plazo frente al tema. Por lo anterior, resulta fundamental considerar las fronteras terrestres y marítimas con sus particularidades, para que formen parte de las estrategias de la PGOT.
6. Como estrategia paralela para continuar la implementación de la Política Pública para las Fronteras, una vez se concluyan las acciones a las cuales los sectores se comprometieron en el Plan de Acción del documento Conpes 3805, la institucionalidad creada mediante el Decreto 1030 del 2014 continuará en funcionamiento.

7. De acuerdo a la experiencia en el seguimiento participativo del documento Conpes 3805, se recomienda que las acciones y recursos que se direccionen a futuro para el desarrollo y la integración fronteriza, sean definidos territorialmente.
8. Con el fin de estimular el diálogo entre los actores territoriales y las entidades nacionales, se recomienda fortalecer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y sus órganos de apoyo: el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y las siete Comisiones Regionales de Frontera.

Atendiendo a las recomendaciones precedentes, el Gobierno nacional busca fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera.

3. MARCO NORMATIVO

Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley.

En primer lugar tenemos la Ley 191 de 1995, que tiene el mismo objeto que el proyecto hoy en discusión, pero como bien lo dice el señor Ministro en su exposición de motivos, luego de más de 20 años de implementación, aún tiene vacíos que se pretenden llenar con este proyecto.

No obstante, la ley 191 contiene numerosas disposiciones en favor de los territorios de frontera de nuestro país, que son incluso mucho más generosos que las disposiciones contenidas en el proyecto 239 en discusión. Establece además líneas de crédito favorables, régimen de emisión de bonos, régimen de bienes para consumo interno dentro de las Unidades especiales de Desarrollo Fronterizo, disposiciones relativas al uso de combustibles, entre otros. Es la norma más omnicompreensiva sobre el tema, y consideramos que sus desarrollos pueden ser implementados de manera más decidida por parte de las autoridades encargadas.

En segundo lugar, la Constitución Política de Colombia en sus artículos 9°, 285, 289 y 337. E igualmente se tiene el Conpes 3805 de 2014. *“PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA”*.

4. CONSIDERACIONES AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Y AL TEXTO PROPUESTO

La principal preocupación de los Representantes ponentes es la posibilidad de que el proyecto de Gobierno estudiado sea un proyecto excesivamente centralista. Se trata de una tensión típica entre las necesidades y limitaciones del Gobierno central por un lado, y los fenómenos económicos y sociales espontáneos de los territorios por el otro.

Es por lo anterior que se pone a consideración de los Honorables Representantes el pliego de modificaciones que apunta a disminuir los efectos excesivamente centralistas del texto original radicado.

En ese sentido, en el artículo primero se adicionó un párrafo indicando las entidades que participan en el diseño y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo de las zonas fronterizas, y se agregó un mandato para que el Ejecutivo reglamente el tratamiento diferencial que recibirán las comunidades indígenas que habitan estos territorios.

En el artículo segundo, por su parte, se consignó un nuevo literal que crea la categoría de “zonas especiales de intervención fronteriza” debido a que consideraba uno de los representantes ponentes que hizo la proposición, que el texto original no contemplaba medidas excepcionales para las situaciones excepcionales como las que se viven hoy en día en la frontera con Venezuela.

De otro lado, se propone eliminar el artículo 4° del texto original, ya que impone unas limitantes a la estampilla que no están contempladas en la ley vigente y que disminuirían el recaudo, siendo esto inconveniente para las entidades territoriales que adelantan diversos programas con estos recursos.

El artículo 5° por su parte, también fue objeto de una proposición de eliminación, que aunque no fue acogida en la ponencia, queremos invitar a debatirla junto con el texto finalmente propuesto en el pliego de modificaciones, ya que el texto original pareciera otorgarle a la Rama Ejecutiva facultades para modificar el Régimen de Aduanas, lo cual, de acuerdo a la Constitución y a la Jurisprudencia Constitucional, es de competencia exclusiva del Congreso de la República. Consideramos además que el texto propuesto por el Gobierno le otorga la facultad de ampliar el Régimen Especial Aduanero a una entidad como Minhacienda que no tiene ningún incentivo para hacerlo, de manera que el artículo podría ser inane en el mejor de los casos, e inconstitucional en el peor. También se estima que los criterios para ampliar el Régimen Especial Aduanero deben estar establecidos en la ley, y no en un decreto emitido por la misma autoridad que habrá de decidir, pues solo de esta forma se puede garantizar la debida separación de poderes entre el Legislativo que debe dictar los criterios, y el Ejecutivo que debe implementarlos. Pese a lo anterior, se reconoce también que es la Rama Ejecutiva la que padece y mejor conoce los pros y contras de ampliar el Régimen Especial Aduanero, o la que mejor puede llegar a conocerlos a través de sus funcionarios y mal haría el Congreso en legislar con buenas intenciones, pero pésimos resultados fiscales. Por lo anterior, a pesar de no haber acogido la proposición de eliminación en el pliego de modificaciones, entendemos la preocupación del Representante que así lo propuso, e invitamos a buscar fórmulas para una mejor redacción de la norma, que permita dar alivios necesarios a las zonas de frontera. Se propone finalmente como fórmula posible para resolver estas tensiones, la adición de dos expresiones: una que le da un plazo de 12 meses al Gobierno para estudiar esa posibilidad, y otra expresión que indica que **“La ampliación del Régimen Aduanero Especial**

se tramitará de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley”.

En cuanto al artículo 6°, se adicionó un inciso en el que se reivindican las funciones constitucionales del Congreso de la República y la Corte Constitucional al momento de aprobar tratados internacionales. Consideramos pertinente esta precisión en aras de acotar las competencias de las diferentes Ramas del Poder Público.

Ahora bien, en el artículo 7° se adicionó la expresión “en condiciones tributarias y aduaneras favorables y diferenciadas de acuerdo a la ley y decretos reglamentarios”, con el fin de establecer expresamente un mandato de tratamiento diferenciado para los territorios fronterizos en materia tributaria y aduanera, pero de manera abierta y aún por determinar en las normas legales y reglamentarias. Nuevamente, se invita a buscar fórmulas efectivas en la disminución de ciertas cargas para estos territorios, pero responsables con el erario.

En cuanto al artículo 8°, se modificó el verbo “propenderá” por el verbo “garantizará”, no con el fin de establecer una obligación de resultado en cabeza del Ministerio de Minas, sino con el fin de expedir un mandato de adoptar y evaluar sus políticas públicas de manera periódica e iterativa. Para ello se adicionó la expresión “adoptando y ajustando periódicamente mecanismos ejecutivos o regulatorios temporales o permanentes idóneos”. También se adicionó la expresión “**focalización adecuada y progresiva de subsidios**”, buscando con ello que el Gobierno nacional realice mayores esfuerzos por controlar que los subsidios al combustible lleguen a las personas que lo necesitan, y no a las personas que no lo necesitan, o que incluso realizan actividades ilegales con dicho combustible subsidiado.

En el artículo 9° por su parte, se modificó la expresión “dar cumplimiento” por “estar en armonía con”, de manera tal que no se entienda que las entidades territoriales deben obedecer a lo dispuesto por un Comité Intersectorial del Gobierno Central, sino que más bien, en el ejercicio de la autonomía de los entes territoriales, estos podrán integrar en sus planes de desarrollo locales los componentes de desarrollo e integración fronteriza, en armonía y concordancia con lo dispuesto por el comité intersectorial. Se trata de un cambio sencillo, pero con una carga fuerte en la reivindicación de la descentralización y la colaboración armónica de las entidades del poder público.

Los artículos del 10 al 20 permanecen sin cambios. Consideramos que son propuestas razonables y ponderadas, con miras a beneficiar a los territorios de frontera.

El artículo 21, relativo a la vigencia, fue modificado eliminándose las derogatorias, ya

que existen otras disposiciones anteriores que no conviene derogar de manera indeterminada o accidental. Por ello se propone que en caso de que se quiera derogar alguna norma, se haga de manera expresa.

Finalmente se agregaron 8 artículos nuevos, dentro de los cuales el primero y los tres últimos ya fueron aprobados por la Cámara de Representantes en el proyecto 020 de 2018 que cursa en el Senado y trata el mismo tema de desarrollo fronterizo. En particular, el primero de los artículos nuevos establece las zonas francas ecoturísticas, que será posible crear en los departamentos de frontera luego del respectivo estudio técnico que realice Mincomercio.

El segundo de los artículos nuevos dispone que la Rama Ejecutiva deberá reglamentar el artículo 268 de la Ley 1955 en un plazo determinado, y también deberá inventariar la normatividad relativa al desarrollo de las zonas fronterizas y reglamentar lo que hiciere falta.

Por su parte, los artículos nuevos 3°, 4° y 5° desarrollan el mecanismo de las Zonas especiales de intervención fronteriza, el 3° indica la finalidad de la declaratoria, las personas y autoridades que lo pueden autorizar, el tiempo de duración, entre otros detalles. El 4° señala las circunstancias que ameritan la declaratoria de la Zona de intervención económica y el 5° señala los remedios que puede aplicar el Gobierno nacional mediante dicha declaratoria.

El artículo nuevo 6°, se trata como ya se dijo de una disposición ya aprobada por la Cámara de Representantes que disminuye las limitaciones que tienen los oferentes del mercado de combustibles líquidos en la zona de frontera, en donde luego de agotado el combustible subsidiado por el Gobierno, el monopolio de los oferentes en esta zona hace que el precio llegue hasta los 40 mil pesos por galón de gasolina. Con esta medida se busca fomentar la competencia en estas zonas apartadas para disminuir los precios del combustible no subsidiado.

El artículo nuevo 7° indica a la Rama Ejecutiva que deberá realizar el incremento anual de volúmenes máximos de combustibles líquidos con destino a las zonas fronterizas bajo estudios técnicos, e impondrá los mecanismos de control de distribución y desviación de los cupos asignados.

Finalmente el artículo 8°, también aprobado por la Cámara en el proyecto 020, dispone que el Gobierno nacional otorgará subsidios al consumo de GLP en cilindros para los estratos 1 y 2.

En el texto final sometido a debate se enumeraron los artículos nuevos de la misma manera que en el pliego de modificaciones, pero se presentaron de manera dispersa a lo largo del articulado, tratando de incorporarlos en los capítulos del texto que regulan la materia específica.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|--|
| <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas colombianas, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras.</p> | <p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas colombianas, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos.</p> <p>Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras.</p> <p><u>Parágrafo. Los gobiernos nacional, departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad, incluidos los consejos territoriales de planeación. Igualmente, con el fin de promover la garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas en Frontera, dar cumplimiento a las normas que existen, a los acuerdos realizados en los escenarios de concertación con pueblos indígenas y al enfoque diferencial, se garantizará por parte del Gobierno nacional la creación de un Decreto, que contendrá los preceptos normativos específicos para esta población. Para tal fin se darán las garantías presupuestales necesarias.</u></p> | <p>Se adiciona un párrafo propuesto por el Representante Carreño, que indica cuáles son las entidades y partes interesadas que pueden adelantar el diagnóstico y evaluación de las diversas políticas públicas que se ejecuten en cumplimiento de la presente ley. También se adiciona en el párrafo un apartado relativo a las comunidades indígenas y al deber de reglamentar el tratamiento específico a estas comunidades.</p> |
| <p>Artículo 2°. <i>Definiciones:</i> En el marco de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a) Componente de Desarrollo e Integración Fronteriza: Hace referencia al componente de los planes de desarrollo expedidos por el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales fronterizos, como instrumento de planificación, que permite articular de manera sistemática, programas y proyectos que propician entornos de bienestar en las regiones de frontera, dando cumplimiento a los lineamientos de política nacional que para estos fines establece la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada mediante el Decreto 1030 de 2014.</p> | <p>Artículo 2°. <i>Definiciones:</i> En el marco de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a) Componente de Desarrollo e Integración Fronteriza: Hace referencia al componente de los planes de desarrollo expedidos por el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales fronterizos, como instrumento de planificación, que permite articular de manera sistemática, programas y proyectos que propician entornos de bienestar en las regiones de frontera, dando cumplimiento a los lineamientos de política nacional que para estos fines establece la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada mediante el Decreto 1030 de 2014.</p> | <p>Se adiciona un literal d) sobre zonas especiales de intervención fronteriza, en atención a la situación particular que se presenta en las áreas urbanas ubicadas en la línea fronteriza con Venezuela.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---------------|
| <p>b) Integración Fronteriza: Son procesos de acercamiento entre los territorios fronterizos colindantes, de dos o más Estados, convenidos a través de acuerdos internacionales, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y que tienen por objeto propiciar el desarrollo de dichos territorios sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes constituyendo así un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales.</p> <p>c) Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza: Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en atención a las directrices establecidas en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> | <p>b) Integración Fronteriza: Son procesos de acercamiento entre los territorios fronterizos colindantes, de dos o más Estados, convenidos a través de acuerdos internacionales, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y que tienen por objeto propiciar el desarrollo de dichos territorios sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes constituyendo así un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales.</p> <p>c) Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza: Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en atención a las directrices establecidas en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> <p>d) Zonas especiales de intervención fronteriza: la constituyen las áreas urbanas y rurales reconocidas como corregimientos de frontera, municipios de frontera o departamentos de frontera, que se encuentren bajo las circunstancias reconocidas por esta ley, donde se vea interrumpido o limitado el intercambio legal de bienes y servicios, así como el tránsito de personas y vehículos por cierres unilaterales de la frontera por parte del país vecino.</p> | |
| <p>Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:</p> <p>a) Corregimientos de frontera. Son aquellas áreas no municipalizadas cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.</p> <p>b) Municipios de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal del Gobierno nacional.</p> <p>c) Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.</p> <p>d) Regiones de frontera. Es la asociación de dos o más departamentos fronterizos en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. De igual forma, se incluye dentro de esta categoría los esquemas asociativos fronterizos.</p> | | |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|--|
| <p>e) Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.</p> <p>f) Zonas de Frontera. Aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.</p> <p>g) Unidades especiales de desarrollo fronterizo. Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.</p> <p>Parágrafo 1°. Los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales, y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera serán incluidos en el desarrollo y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.</p> <p>Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos para los efectos de la presente ley, les aplicará lo dispuesto en esta y recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios, áreas no municipalizadas en los departamentos fronterizos, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.</p> | | |
| <p>CAPÍTULO III Régimen Económico de Frontera Artículo 4°. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así: “Artículo 49. Estampillas “pro Desarrollo Fronterizo”. Se autoriza a las Asambleas de los Departamentos de Frontera y a los Concejos de los Municipios de Frontera, para que ordenen la emisión de estampillas “pro Desarrollo Fronterizo”, cuyo recaudo podrá ser destinado a cofinanciar los proyectos establecidos en los Componentes de Desarrollo e Integración Fronteriza de los Planes de Desarrollo de estas entidades territoriales, a los que se hace referencia en el artículo 10 y los programas y proyectos establecidos en cada jurisdicción</p> | <p>Proposición de eliminación Honorable Representante Chacón.</p> | <p>Se elimina el artículo 4° del proyecto, por cuanto cambia la destinación de los recursos obtenidos con la estampilla y pone unas limitantes a los hechos generadores que hoy no tiene la estampilla y que podría disminuir significativamente el recaudo de recursos.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|---|
| <p>en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, expedidos por los Ministerios y demás entidades del nivel central, a los que se hace referencia en el artículo 11 de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las Estampillas a las que hace referencia el presente artículo bajo ninguna circunstancia, podrán ser gravámenes sobre hechos generadores que se encuentren sujetos a tasas, sobretasas y otros impuestos de orden nacional establecidos con anterioridad a su emisión.</p> <p>Parágrafo 2°. Se establece un período de transitoriedad de un (1) año a partir de la sanción de la presente ley para la entrada en vigencia de este artículo, de manera que las entidades territoriales puedan tener la oportunidad de efectuar un adecuado ejercicio de planeación, para asumir todos los compromisos adquiridos conforme con la destinación actual de la estampilla.</p> | | |
| <p>Artículo 5°. Del Régimen Aduanero Especial. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, evaluarán conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar otros municipios y Áreas no municipalizadas de frontera, considerando la naturaleza de los flujos de comercio exterior, en cada uno de ellos y en atención al principio de responsabilidad fiscal del Estado.</p> <p>Parágrafo. Se exceptúan de las disposiciones de esta ley los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial previstas en el Decreto 2685 de 1999 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen o reemplacen.</p> | <p>Artículo 5 4°. Del Régimen Aduanero Especial. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, evaluarán conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, <u>en un plazo de 12 meses posteriores a la vigencia de la presente ley</u>, la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar otros municipios y áreas no municipalizadas de frontera, considerando la naturaleza de los flujos de comercio exterior, en cada uno de ellos y en atención al principio de responsabilidad fiscal del Estado. <u>La ampliación del Régimen Aduanero Especial se tramitará de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley.</u></p> <p>Parágrafo 1°. Se exceptúan de las disposiciones de esta ley los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial previstas en el Decreto 2685 de 1999 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen o reemplacen</p> | <p>Se adiciona la expresión “en un plazo de 12 meses posteriores a la vigencia de la presente ley” y la expresión “la ampliación del régimen aduanero especial se tramitará de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley”, con el fin de señalarle un plazo a la Cartera de Hacienda para realizar la respectiva evaluación y de aclarar que la ampliación de los regímenes aduaneros y tributarios corresponden por mandato constitucional al Congreso de la República y no a la Rama Ejecutiva.</p> <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> |
| <p>Artículo 6°. Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo. El Estado colombiano, podrá celebrar acuerdos con los Estados limítrofes para constituir o implementar Fondos Comunes de Desarrollo Fronterizo a fin de ejecutar programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral. Los Estados, de común acuerdo, podrán designar como administrador a un organismo multilateral, a fin de que este reciba, administre y gestione los recursos del Fondo. El organismo multilateral también podrá ejecutar los programas, proyectos e iniciativas estratégicas de desarrollo fronterizo, previa autorización de los Estados.</p> | <p>Artículo 6 5°. Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo. El Estado colombiano, podrá celebrar acuerdos con los Estados limítrofes para constituir o implementar Fondos Comunes de Desarrollo Fronterizo a fin de ejecutar programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral. Los Estados, de común acuerdo, podrán designar como administrador a un organismo multilateral, a fin de que este reciba, administre y gestione los recursos del Fondo. El organismo multilateral también podrá ejecutar los programas, proyectos e iniciativas estratégicas de desarrollo fronterizo, previa autorización de los Estados.</p> | <p>Se adiciona un inciso en el que se especifica que en el evento de que los tratados con otros Estados impliquen obligaciones para la República de Colombia, se deberá tramitar el respectivo proyecto de ley y la respectiva revisión de la Corte Constitucional, de acuerdo a nuestro ordenamiento interno.</p> <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|---|--|--|
| <p>En el marco de sus actividades, el organismo multilateral quedará facultado para recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.</p> | <p>En el marco de sus actividades, el organismo multilateral quedará facultado para recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.</p> <p><u>Si los acuerdos a celebrar con los Estados limítrofes establecen obligaciones que vinculen a las partes en materia comercial, o si crean obligaciones para el Estado colombiano a la luz del derecho internacional, se deberá realizar el trámite previsto en la Constitución y la ley para la aprobación del mismo en el Congreso de la República y la revisión posterior de la Honorable Corte Constitucional</u></p> | |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 6°. Zonas Francas Ecoturísticas. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá realizar los estudios técnicos pertinentes solicitados por los entes territoriales, para la creación de las Zonas Francas Ecoturísticas en los departamentos fronterizos objeto de la presente ley.</p> | <p>Se adiciona este artículo nuevo, el cual fue aprobado por plenaria de Cámara en debate del Proyecto de ley 020 de 2018 que trata el mismo tema.</p> |
| <p>Artículo 7°. <i>Comercio trasfronterizo</i>. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos para pequeñas actividades productivas, así como, los productos de la canasta básica que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera, igualmente establecerá los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento, en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.</p> | <p>Artículo 7°. Comercio trasfronterizo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos para pequeñas actividades productivas, así como los productos de la canasta básica que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera <u>en condiciones tributarias y aduaneras favorables y diferenciadas de acuerdo a la ley y decretos reglamentarios.</u> Igualmente establecerá los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento, en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.</p> | <p>Se adiciona la expresión <u>“en condiciones tributarias y aduaneras favorables y diferenciadas de acuerdo a la ley y decretos reglamentarios”</u></p> |
| <p>Artículo 8°. <i>Suministro de combustible, Energía y Gas</i>. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, propenderá por la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel -ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.</p> <p>Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.</p> | <p>Artículo 8°. Suministro de combustible, energía y gas. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, propenderá por <u>garantizará</u> la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera, <u>adoptando y ajustando periódicamente mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos.</u> Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel -ACPM, a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.</p> <p>Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.</p> | <p>Se modifica el verbo propenderá por garantizará, de manera que la acción del Gobierno nacional sea decidida, incluso en materia regulatoria, para lo cual también se adicionó la expresión “adoptando y ajustando periódicamente mecanismos ejecutivos o regulatorios temporales o permanentes idóneos”. También se agrega la expresión <u>“focalización adecuada y progresiva de subsidios”</u>, en el parágrafo segundo, con el fin de evitar que los subsidios lleguen a personas naturales o jurídicas que no los necesiten.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|--|
| <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.</p> <p>Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo estará enmarcada, dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.</p> | <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios y a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.</p> <p>Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo estará enmarcada, dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.</p> | |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 9°. Distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera. En los departamentos de frontera, cuando una estación de servicio consuma el volumen máximo distribuido de combustible que le ha sido asignado para un respectivo periodo, podrá continuar prestando el servicio de distribución minorista de combustibles mediante la compra de producto a precio nacional a cualquier distribuidor mayorista autorizado del nivel nacional, sin las exenciones tributarias de que trata el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016.</p> <p>Parágrafo: El Gobierno nacional deberá, además, adoptar las medidas reglamentarias y ejecutivas necesarias para focalizar adecuadamente los subsidios a los combustibles distribuidos en los departamentos de frontera.</p> | <p>Proposición del Representante Anatolio, que fue aprobada en el proyecto 020 que cursa en Senado. Se trata de un artículo que disminuye las limitaciones que tienen los oferentes del mercado de combustibles líquidos en la zona de frontera.</p> |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 10. Volúmenes máximos de combustibles líquidos en departamentos de frontera. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, deberá realizar bajo estudios técnicos el incremento anual de volúmenes máximos de combustibles líquidos con destino a los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicadas en zonas de frontera.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control de distribución y desviación de los cupos asignados a los departamentos ubicados en zona de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.</p> | <p>Proposición ya aprobada en el Proyecto de ley 020 que estipula la revisión y ampliación de los volúmenes máximos de combustibles líquidos en los departamentos de frontera.</p> |
| <p>Nuevo artículo</p> | <p>Nuevo artículo: Artículo 11. Subsidios al consumo del GLP distribuido en cilindros en los departamentos de frontera. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los</p> | <p>Artículo aprobado en el Proyecto 020 que estipula criterios para el otorgamiento de subsidios al gas en cilindros.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|--|
| | <p>departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicados en zonas de frontera para los estratos 1 y 2.</p> <p>Parágrafo 1°. El subsidio se da un porcentaje del costo al consumo básico o de subsistencia definido por la unidad de planeación minero energética que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2.</p> <p>Parágrafo 2°. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.</p> <p>Parágrafo 3°. El cálculo del subsidio, así como la forma de entrega del mismo y demás condiciones para asignar el subsidio, estará sujeto a las disposiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía.</p> | |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 12. <i>Reglamentación de disposiciones vigentes.</i> En un plazo no mayor a tres meses de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno nacional, en coordinación con la dirección de impuestos y aduanas nacionales (DIAN), reglamentará el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, sobre zona económica y social especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca. Igualmente, el Gobierno nacional en un plazo de un año deberá inventariar las normas vigentes en materia de desarrollo fronterizo que no se hayan reglamentado, y procederá a hacerlo.</p> | <p>Se adiciona un artículo nuevo que ordena la reglamentación de una ley ya vigente sobre la materia.</p> |
| <p>Fortalecimiento institucional</p> <p>Artículo 9°. <i>Componentes de desarrollo e integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas.</i> El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales fronterizos, podrán incluir un capítulo de Desarrollo e integración fronteriza, como competente integral de sus respectivos planes de desarrollo, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos. Dichos capítulos deberán dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza definida por el Gobierno nacional expedida a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> | <p>Artículo 9 13. Componentes de desarrollo e integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales fronterizos, podrán incluir un capítulo de desarrollo e integración fronteriza, como competente integral de sus respectivos planes de desarrollo, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos. Dichos capítulos deberán dar cumplimiento a estar en armonía con los lineamientos establecidos en la política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza definida por el Gobierno nacional expedida a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.</p> | <p>Se modifica la expresión “dar cumplimiento” por “estar en armonía con”, de manera tal que no se entienda que las entidades territoriales deben obedecer a lo dispuesto por un comité intersectorial del Gobierno Central, sino que más bien, en el ejercicio de la autonomía de los entes territoriales, estos podrán integrar en sus planes de desarrollo locales los componentes de desarrollo e integración fronteriza en armonía y concordancia con lo dispuesto por el comité intersectorial.</p> <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> |
| <p>Artículo 14. <i>Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza.</i> Se establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y para el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza. Las entidades</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|---------------|
| <p>nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, así como, las territoriales para el SGR, deberán inscribir en dicho banco, para la siguiente vigencia, los proyectos correspondientes a las categorías señaladas en el presente artículo.</p> | | |
| <p>Artículo 11 15. <i>Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza.</i> Los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, deberán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y disponer de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |
| <p>Artículo 12 16. <i>Inversión Pública Sectorial Nacional.</i> Los recursos de inversión y funcionamiento que cada ministerio y departamento administrativo, destinen a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán basarse en un principio de prioridad definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Parágrafo 1°. Los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán utilizar los espacios de participación ciudadana e institucional, establecidos en la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014, tanto en su fase de diseño como de validación, implementación y evaluación. Parágrafo 2°. Las estrategias y acciones que se establezcan en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán estar territorializadas a nivel municipal y de áreas no municipalizadas.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |
| <p>Artículo 13-17 17. <i>Inversión Pública Territorial.</i> Las entidades territoriales, podrán autorizar la inclusión de fuentes de recursos adicionales de recaudo directo, para financiar proyectos de desarrollo e integración fronteriza.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |
| <p>Artículo 14 18. <i>Zonas de Integración Fronteriza.</i> El Gobierno nacional definirá las ZIF, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, o a través de decisiones adoptadas por los organismos internacionales de los cuales Colombia sea parte, en virtud de lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia. Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá la creación y el fortalecimiento de zonas de frontera, que impulsen el desarrollo e integración de zonas fronterizas de carácter terrestre, fluvial y marítima.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|--|---|---|
| <p>Artículo 15 19. <i>Esquemas de Asociatividad Fronteriza</i>. Las entidades territoriales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. Entre otros elementos configuradores, las entidades territoriales que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y la ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |
| <p>Artículo 16-20. <i>Esquemas de Asociatividad Transfronteriza</i>. Las entidades nacionales y territoriales podrán crear esquemas de asociatividad transfronteriza con la entidad nacional o territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para adelantar programas de cooperación e integración, dirigidos a la planeación del ordenamiento territorial, fomentar el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y alcances de estos esquemas asociativos.</p> | <p>Se modifica la numeración del artículo.</p> | |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 21. Zonas especiales de intervención fronteriza: Mediante la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza se busca proteger la calidad de vida de los habitantes, la viabilidad de las empresas, la generación de empleo, la conectividad con el resto del país, la prestación de servicios públicos y cualquier actividad que se pueda ver perjudicada por el cierre o limitación de la frontera. La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza procederá, a solicitud de las alcaldías, gobernaciones, organizaciones sociales y gremios establecidos en el territorio, entre otras personas interesadas, previa demostración de la situación económica de la ciudad o territorio, se hará mediante decreto reglamentario expedido por el Gobierno nacional y tendrá una duración igual a la de las circunstancias que la motivaron. Mediante esta medida el Gobierno podrá establecer los estímulos que sean necesarios para proteger el tejido empresarial local, la soberanía económica nacional, el abastecimiento de bienes y servicios necesarios, la seguridad e inocuidad alimentaria, la reducción del contrabando y el derecho constitucional a la libertad de empresa.</p> | <p>Se adiciona una proposición del Representante Carreño, en donde se trata de estimular a aquellas ciudades donde su ubicación fronteriza no le genera beneficios a la comunidad, sino que por el contrario, se convierte en una carga debido a circunstancias cambiantes e imprevisibles.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|----------------|--|--|
| | <p>Nuevo artículo Artículo 22. Se consideran circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención económica: 1. El cierre de frontera ordenado por cualquiera de los Estados limítrofes. 2. La escasez de bienes y servicios. 3. La disminución drástica de los indicadores relacionados con el intercambio transfronterizo, el aumento del desempleo, el desempeño de los principales sectores priorizados, la disminución del PIB. 4. El aumento ostensible de los flujos migratorios hacia el territorio. 5. La devaluación de la moneda del país limítrofe. Cualquier circunstancia que distorsione los principales indicadores económicos en la frontera. Parágrafo 1°. Para demostrar la existencia de las circunstancias que dan lugar a la declaratoria de zona de intervención fronteriza se tendrá en cuenta los datos estadísticos expedidos por el DANE o cualquier entidad pública que tenga entre sus funciones llevar, recopilar y divulgar información estadística, así como los estudios realizados por entidades académicas, de investigación o Cámaras de Comercio, con reconocida idoneidad y trayectoria en la respectiva ciudad. Parágrafo 2°. Para demostrar la existencia de las circunstancias que dan lugar a la declaratoria de zona de intervención fronteriza se tendrá en cuenta los datos estadísticos expedidos por el DANE o cualquier entidad pública que tenga entre sus funciones llevar, recopilar y divulgar información estadística, así como los estudios realizados por entidades académicas, de investigación o Cámaras de Comercio, con reconocida idoneidad y trayectoria en la respectiva ciudad.</p> | <p>Artículo nuevo que consigna las circunstancias que justificarían la declaratoria de zona de intervención económica.</p> |
| | <p>Nuevo artículo: Artículo 23. La declaratoria de zona especial de intervención fronteriza otorgará los siguientes beneficios, durante el tiempo que dure su declaratoria: 1) Exención de IVA y demás tributos a los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino la ciudad beneficiaria de tal declaratoria, así como al combustible que se emplee en dicha ruta. 2) Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas. 3) El establecimiento de fórmulas tarifarias diferenciales en la prestación de servicios públicos domiciliarios. 4) Definición de requisitos especiales para el establecimiento de zonas francas y en general de infraestructuras destinadas a la distribución de bienes y servicios. 5) La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.</p> | <p>Artículo que consigna los remedios que se pueden aplicar en la zona especial de intervención fronteriza para mitigar los efectos de la situación excepcional que justificó su declaratoria.</p> |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO MODIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|---|---|---|
| Pasos fronterizos Artículo 17 24. <i>Coordinación.</i> La coordinación de los pasos de frontera será implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, y su labor consistirá en el desarrollo de una metodología de priorización para la intervención de los pasos fronterizos acorde con el modelo de controles integrados en frontera. | Se modifica la numeración del artículo. | |
| Artículo 18 25. <i>Construcción.</i> La construcción de la infraestructura física de los pasos de frontera bien sean estos terrestres o fluviales, estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas. Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, diseñará y construirá los pasos de frontera, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del modelo de control concertado y sistematizado por el Departamento Nacional de Planeación. | Se modifica la numeración del artículo. | |
| Artículo 19 26. <i>Mantenimiento y gastos de funcionamiento.</i> El mantenimiento y los gastos de funcionamiento que se originen en los pasos de frontera, bien sean terrestres o fluviales, estarán a cargo de las autoridades de control fronterizo, que deban hacer presencia en estos, según sea el caso, y estos se asumirán proporcionalmente, de acuerdo con los índices de ocupación que cada entidad realice de la infraestructura respectiva. | Se modifica la numeración del artículo. | |
| Artículo 20 27. <i>Zonas Primarias Aduaneras.</i> Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (Cenaf) y Centros Binacionales Fronterizos (Cebaf), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia. | Se modifica la numeración del artículo. | |
| Artículo 21. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación. | Artículo 21 28. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias rige a partir de la fecha de su promulgación. | Se eliminan las derogatorias, toda vez que existen disposiciones anteriores que no conviene derogar, como la Ley 191 de 1995, entre otras. Se modifica la numeración del artículo. |

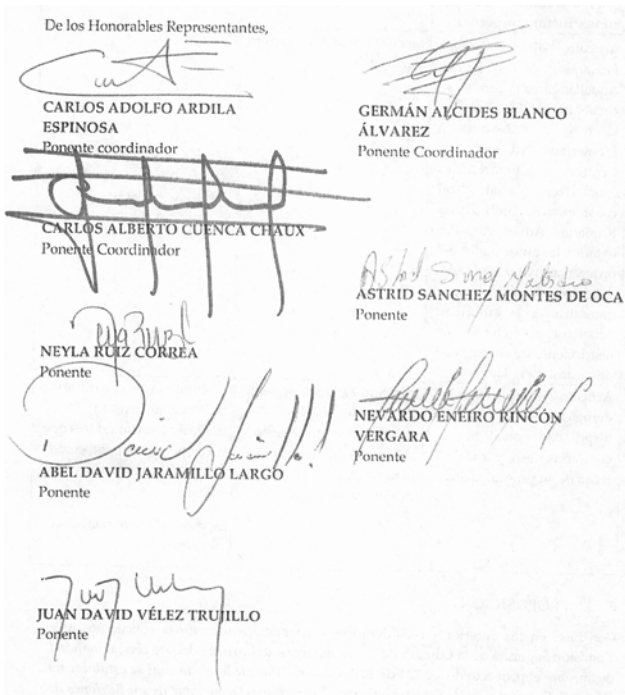
6. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, **dar**

primer debate con la finalidad de aprobar el **Proyecto de ley 231 de 2019 Cámara**, “*por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y*

Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política”.

De los Honorables Representantes,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA DE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 231 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1º. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas fronterizas colombianas, propiciando desde todas las organizaciones del Estado, con plena articulación entre las entidades del orden central y territorial, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos.

Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera; fomentar la equidad con relación al resto del país; la integración con las zonas fronterizas de los países vecinos, y el ejercicio efectivo de una soberanía territorial para la resiliencia de las fronteras.

Parágrafo. Los gobiernos nacional, departamental y municipal fronterizos adelantarán la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para los fines establecidos en esta ley, contando con la activa participación de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, como también de los diferentes sectores de la sociedad, incluidos los consejos territoriales de planeación. Igualmente, con el fin de promover la garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas en Frontera, dar cumplimiento a las normas que existen, a los acuerdos realizados en los escenarios de concertación con pueblos indígenas y al enfoque diferencial, se garantizará por parte del Gobierno nacional la creación de un Decreto, que contendrá los preceptos normativos específicos para esta población. Para tal fin se darán las garantías presupuestales necesarias.

Artículo 2º. *Definiciones:* En el marco de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Componente de Desarrollo e Integración Fronteriza:** Hace referencia al componente de los planes de desarrollo expedidos por el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales y municipales fronterizos, como instrumento de planificación, que permite articular de manera sistemática, programas y proyectos que propician entornos de bienestar en las regiones de frontera, dando cumplimiento a los lineamientos de política nacional que para estos fines establece la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza creada mediante el Decreto 1030 de 2014.
- b) **Integración Fronteriza:** Son procesos de acercamiento entre los territorios fronterizos colindantes, de dos o más Estados, convenidos a través de acuerdos internacionales, regidos por principios de equidad, reciprocidad, y conveniencia nacional, y que tienen por objeto propiciar el desarrollo de dichos territorios sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes constituyendo así un componente central del progreso y del fortalecimiento de las relaciones bilaterales.
- c) **Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza:** Instrumentos de planificación sectorial expedidos por los ministerios y demás entidades del nivel central, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en atención a las directrices establecidas en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.
- d) **Zonas especiales de intervención fronteriza:** la constituyen las áreas urbanas y rurales **reconocidas como corregimientos**

de frontera, municipios de frontera o departamentos de frontera, que se encuentren bajo las circunstancias reconocidas por esta ley, donde se vea interrumpido o limitado el intercambio legal de bienes y servicios, así como el tránsito de personas y vehículos por cierres unilaterales de la frontera por parte del país vecino.

CAPÍTULO II

Ámbito de aplicación

Artículo 3°. La presente ley se aplicará en:

- a) **Corregimientos de frontera.** Son aquellas Áreas no Municipalizadas cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.
- b) **Municipios de frontera.** Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, con los países vecinos colindantes o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal del Gobierno nacional.
- c) **Departamentos de frontera.** Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, o que están catalogados bajo esta categoría por disposición legal.
- d) **Regiones de frontera.** Es la asociación de dos o más departamentos fronterizos en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. De igual forma, se incluye dentro de esta categoría los esquemas asociativos fronterizos.
- e) **Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).** Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.
- f) **Zonas de Frontera.** Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.
- g) **Unidades especiales de desarrollo fronterizo.** Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las

comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos.

Parágrafo 1°. Los territorios insulares colombianos, marinos, fluviales, y los ecosistemas de áreas protegidas y de riesgo en zonas de frontera serán incluidos en el desarrollo y aplicación de la presente ley, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos para los efectos de la presente ley, les aplicará lo dispuesto en esta y recibirá los beneficios y tratamientos previstos para los municipios Áreas no municipalizadas en los departamentos fronterizos, siempre y cuando no les sean contrarias a la normatividad vigente que les sea aplicable.

CAPÍTULO III

Régimen Económico de Frontera

Artículo 4°. Del Régimen Aduanero Especial. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, evaluarán conjuntamente con las demás entidades nacionales competentes, en un plazo de 12 meses posteriores a la vigencia de la presente ley, la posibilidad de ampliar el Régimen Especial Aduanero para beneficiar otros municipios y Áreas no municipalizadas de frontera, considerando la naturaleza de los flujos de comercio exterior, en cada uno de ellos y en atención al principio de responsabilidad fiscal del Estado. La ampliación del Régimen Aduanero Especial se tramitará de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de las disposiciones de esta ley los regímenes especiales previstos en la Ley 223 de 1995 y la Ley 915 de 2004, y las normas aduaneras previstas para las zonas de régimen especial previstas en el Decreto 2685 de 1999 o en las normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o reemplacen.

Artículo 5°. Fondos Binacionales o Multilaterales de Desarrollo Fronterizo. El Estado colombiano, podrá celebrar acuerdos con los Estados limítrofes para constituir o implementar Fondos Comunes de Desarrollo Fronterizo a fin de ejecutar programas, proyectos e iniciativas estratégicas para el desarrollo transfronterizo binacional o multilateral.

Los Estados, de común acuerdo, podrán designar como administrador a un organismo multilateral, a fin de que este reciba, administre y gestione los recursos del Fondo. El organismo multilateral también podrá ejecutar los programas, proyectos e iniciativas estratégicas de desarrollo fronterizo, previa autorización de los Estados.

En el marco de sus actividades, el organismo multilateral quedará facultado para recibir recursos provenientes de diferentes fuentes, incluyendo

recursos públicos y privados de origen nacional o internacional.

Si los acuerdos a celebrar con los Estados limítrofes establecen obligaciones que vinculen a las partes en materia comercial, o si crean obligaciones para el Estado colombiano a la luz del derecho internacional, se deberá realizar el trámite previsto en la Constitución y la Ley para la aprobación del mismo en el Congreso de la República y la revisión posterior de la honorable Corte Constitucional.

Artículo 6°. (Artículo nuevo): *Zonas Francas Ecoturísticas*. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá realizar los estudios técnicos pertinentes solicitados por los entes territoriales, para la creación de las Zonas Francas Ecoturísticas en los departamentos fronterizos objeto de la presente ley.

Artículo 7°. *Comercio transfronterizo*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás entidades nacionales competentes, definirán los mecanismos para facilitar el comercio transfronterizo de productos básicos para pequeñas actividades productivas, así como los productos de la canasta básica que puede ser objeto de comercio en las zonas de frontera en condiciones tributarias y aduaneras favorables y diferenciadas de acuerdo a la ley y decretos reglamentarios. Igualmente establecerá los criterios para la formalización de corredores logísticos de aprovisionamiento y abastecimiento, en aquellas zonas que por su ubicación geográfica y los ciclos climáticos ameriten este tratamiento especial.

Artículo 8°. *Suministro de combustible, energía y gas*. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, garantizará la continuidad del suministro de combustibles líquidos en las zonas de frontera, adoptando y ajustando periódicamente mecanismos ejecutivos o regulatorios, temporales o permanentes idóneos. Los esquemas de solidaridad, subsidios y exenciones, aplicables a los precios de los combustibles líquidos, gasolinas y diésel (ACPM), a distribuir en los municipios reconocidos como Zonas de Frontera, mantendrán exclusivamente beneficios de carácter tributario.

Parágrafo 1°. En los municipios reconocidos como zonas de frontera, los combustibles líquidos, únicamente estarán excluidos de IVA, y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, implementará medidas y programas con relación a la focalización adecuada y progresiva de subsidios y a la prevención y mitigación de actividades ilegales asociadas a la distribución, comercialización y manejo de combustibles líquidos y de GLP.

Parágrafo 3°. La financiación de las acciones señaladas en este artículo, estarán enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector, como quiera que para su implementación se requiere priorizar e incorporar en su planeación

presupuestal los recursos necesarios para su cumplimiento.

Artículo 9° (Artículo nuevo): *Distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera*. En los departamentos de frontera, cuando una estación de servicio consuma el volumen máximo distribuido de combustible que le ha sido asignado para un respectivo periodo, podrá continuar prestando el servicio de distribución minorista de combustibles mediante la compra de producto a precio nacional a cualquier distribuidor mayorista autorizado del nivel nacional, sin las exenciones tributarias de que trata el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016.

Parágrafo: El Gobierno nacional deberá, además, adoptar las medidas reglamentarias y ejecutivas necesarias para focalizar adecuadamente los subsidios a los combustibles distribuidos en los departamentos de frontera.

Artículo 10 (Artículo nuevo): *Volúmenes máximos de combustibles líquidos en departamentos de frontera*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, deberá realizar bajo estudios técnicos el incremento anual de volúmenes máximos de combustibles líquidos con destino a los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicadas en zonas de frontera.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, en coordinación con las autoridades competentes, garantizará los mecanismos de control de distribución y desviación de los cupos asignados a los departamentos ubicados en zona de frontera, contemplando las dinámicas territoriales existentes por su condición fronteriza.

Artículo 11. (Artículo nuevo): *Subsidios al consumo del GLP distribuido en cilindros en los departamentos de frontera*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía o la entidad delegada, otorgará subsidios al consumo de GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos, municipios y áreas no municipalizadas ubicados en zonas de frontera para los estratos 1 y 2.

Parágrafo 1°. El subsidio se da un porcentaje del costo al consumo básico o de subsistencia definido por la unidad de planeación minero energética que no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2.

Parágrafo 2°. No se otorgarán subsidios por este concepto a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.

Parágrafo 3°. El cálculo del subsidio, así como la forma de entrega del mismo y demás condiciones para asignar el subsidio, estará sujeto a las disposiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 12. (Artículo nuevo): *Reglamentación de disposiciones vigentes*. En un plazo no mayor a tres meses de entrada en vigencia la presente ley, el Gobierno nacional, en coordinación con la dirección

de impuestos y aduanas nacionales (DIAN), reglamentará el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, sobre zona económica y social especial (zese) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca. Igualmente, el Gobierno nacional en un plazo de un año deberá inventariar las normas vigentes en materia de desarrollo fronterizo que no se hayan reglamentado, y procederá a hacerlo.

CAPÍTULO IV

Fortalecimiento institucional

Artículo 13. Componentes de desarrollo e Integración fronteriza en los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales fronterizos, podrán incluir un capítulo de desarrollo e integración fronteriza, como competente integral de sus respectivos planes de desarrollo, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos. Dichos capítulos deberán estar en armonía con los lineamientos establecidos en la política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza definida por el Gobierno nacional expedida a través de la comisión intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Artículo 14. Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza. Se establece en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y para el Sistema General de Regalías (SGR), a cargo del Departamento Nacional de Planeación, dos nuevas categorías de proyectos: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza. Las entidades nacionales, en la programación anual de sus recursos de inversión, así como, las territoriales para el SGR, deberán inscribir en dicho banco, para la siguiente vigencia, los proyectos correspondientes a las categorías señaladas en el presente artículo.

Artículo 15. Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza. Los ministerios y demás entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, deberán establecer Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y disponer de las unidades técnicas necesarias para su diseño, implementación, evaluación y actualización, en atención a los lineamientos establecidos en la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza expedida por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante el Decreto 1030 de 2014.

Artículo 16. Inversión Pública Sectorial Nacional. Los recursos de inversión y funcionamiento que cada ministerio y departamento administrativo, destinen a la implementación de los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza deberán basarse en un principio de prioridad definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1°. Los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán utilizar los espacios de participación ciudadana e institucional, establecidos en la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014, tanto en su fase de diseño como de validación, implementación y evaluación.

Parágrafo 2°. Las estrategias y acciones que se establezcan en los Planes Estratégicos de Desarrollo e Integración Fronteriza, deberán estar territorializadas a nivel municipal y de áreas no municipalizadas.

Artículo 17. Inversión Pública Territorial. Las entidades territoriales, podrán autorizar la inclusión de fuentes de recursos adicionales de recaudo directo, para financiar proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

Artículo 18. Zonas de Integración Fronteriza. El Gobierno nacional definirá las ZIF, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, o a través de decisiones adoptadas por los organismos internacionales de los cuales Colombia sea parte, en virtud de lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. El Gobierno nacional promoverá la creación y el fortalecimiento de zonas de frontera, que impulsen el desarrollo e integración de zonas fronterizas de carácter terrestre, fluvial y marítima.

Artículo 19. Esquemas de Asociatividad Fronteriza. Las entidades territoriales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011. Entre otros elementos configuradores, las entidades territoriales que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y la ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

Artículo 20. Esquemas de Asociatividad Transfronteriza. Las entidades nacionales y territoriales podrán crear esquemas de asociatividad transfronteriza con la entidad nacional o territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, para adelantar programas de cooperación e integración, dirigidos a la planeación del ordenamiento territorial, fomentar el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y alcances de estos esquemas asociativos.

Artículo 21. (Artículo nuevo): Zonas especiales de intervención fronteriza: Mediante la declaratoria de zona especial de intervención fronteriza se busca proteger la calidad de vida de los habitantes, la viabilidad de las empresas, la generación de empleo, la conectividad con el resto del país, la prestación de servicios públicos y cualquier actividad que se

pueda ver perjudicada por el cierre o limitación de la frontera.

La declaratoria de zona especial de Intervención fronteriza procederá, a solicitud de las alcaldías, gobernaciones, organizaciones sociales y gremios establecidos en el territorio, entre otras personas interesadas, previa demostración de la situación económica de la ciudad o territorio, se hará mediante decreto reglamentario expedido por el Gobierno nacional y tendrá una duración igual a la de las circunstancias que la motivaron.

Mediante esta medida el Gobierno podrá establecer los estímulos que sean necesarios para proteger el tejido empresarial local, la soberanía económica nacional, el abastecimiento de bienes y servicios necesarios, la seguridad e inocuidad alimentaria, la reducción del contrabando y el derecho constitucional a la libertad de empresa.

Artículo 22. (Artículo nuevo): Se consideran circunstancias que ameritan la declaratoria de zona de intervención económica:

1. El cierre de frontera ordenado por cualquiera de los Estados limítrofes.
2. La escasez de bienes y servicios.
3. La disminución drástica de los indicadores relacionados con el intercambio transfronterizo, el aumento del desempleo, el desempeño de los principales sectores priorizados, la disminución del PIB.
4. El aumento ostensible de los flujos migratorios hacia el territorio.
5. La devaluación de la moneda del país limítrofe.
6. Cualquier circunstancia que distorsione los principales indicadores económicos en la frontera.

Parágrafo 1°. Para demostrar la existencia de las circunstancias que dan lugar a la declaratoria de zona de intervención fronteriza se tendrán en cuenta los datos estadísticos expedidos por el DANE o cualquier entidad pública que tenga entre sus funciones llevar, recopilar y divulgar información estadística, así como los estudios realizados por entidades académicas, de investigación o Cámaras de Comercio, con reconocida idoneidad y trayectoria en la respectiva ciudad.

Parágrafo 2°. Para demostrar la existencia de las circunstancias que dan lugar a la declaratoria de zona de intervención fronteriza se tendrán en cuenta los datos estadísticos expedidos por el DANE o cualquier entidad pública que tenga entre sus funciones llevar, recopilar y divulgar información estadística, así como los estudios realizados por entidades académicas, de investigación o Cámaras de Comercio, con reconocida idoneidad y trayectoria en la respectiva ciudad.

Artículo 23. (Artículo nuevo): La declaratoria de zona especial de Intervención fronteriza otorgará

los siguientes beneficios, durante el tiempo que dure su declaratoria:

1. Exención de IVA y demás tributos a los trayectos aéreos que se originen o tengan como destino la ciudad beneficiaria de tal declaratoria, así como al combustible que se emplee en dicha ruta.
2. Establecimiento de un régimen especial para la captación de inversiones tanto nacionales como foráneas.
3. El establecimiento de fórmulas tarifarias diferenciales en la prestación de servicios públicos domiciliarios.
4. Definición de requisitos especiales para el establecimiento de zonas francas y en general de infraestructuras destinadas a la distribución de bienes y servicios.
5. La adopción de un régimen especial de compras públicas por parte del Estado, limitado a las empresas con residencia en el lugar.

CAPÍTULO V

Pasos Fronterizos

Artículo 24. Coordinación. La coordinación de los pasos de frontera será implementada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, y su labor consistirá en el desarrollo de una metodología de priorización para la intervención de los pasos fronterizos acorde con el modelo de controles integrados en frontera.

Artículo 25. Construcción. La construcción de la infraestructura física de los pasos de frontera bien sean estos terrestres o fluviales, estará a cargo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y/o vinculadas.

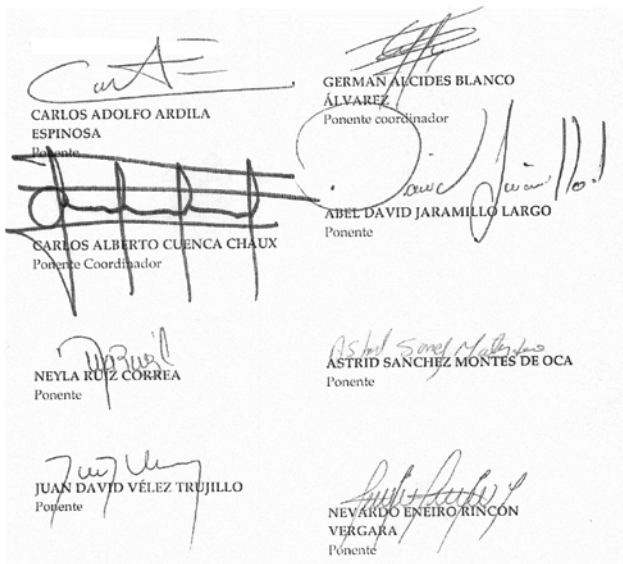
Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, diseñará y construirá los pasos de frontera, de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del modelo de control concertado y sistematizado por el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 26. Mantenimiento y gastos de funcionamiento. El mantenimiento y los gastos de funcionamiento que se originen en los pasos de frontera, bien sean terrestres o fluviales, estarán a cargo de las autoridades de control fronterizo, que deban hacer presencia en estos, según sea el caso, y estos se asumirán proporcionalmente, de acuerdo con los índices de ocupación que cada entidad realice de la infraestructura respectiva.

Artículo 27. Zonas Primarias Aduaneras. Aquellas áreas donde se encuentren ubicados los Centros Nacionales Fronterizos (Cenaf) y Centros Binacionales Fronterizos (Cebaf), son considerados como Zonas Primarias Aduaneras. Por lo tanto, las autoridades del orden nacional y territorial deberán propender por garantizar a la autoridad aduanera el ejercicio sin restricciones de su potestad de control y vigilancia,

Artículo 28. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

De los honorables Congresistas,



* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

I. Introducción

La presente ponencia tiene la intención de abordar la viabilidad jurídica y técnica del Proyecto de ley 194 de 2019 Cámara, con ese objetivo se divide en 6 partes, fuera de este, como siguen: antecedentes, objetivo, necesidad, bases jurídicas, conclusiones y proposición.

II. Antecedentes

La iniciativa que se pone en consideración de la célula legislativa, fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 21 de agosto de 2019. Proyecto de ley que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 782 de 2019. Este es de autoría de los representantes: Fabio Arroyave, Emeterio Montes, Rodrigo Rojas, entre otros.

Por Secretaría General se remitió a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y mediante el oficio número C.S.C.P. 3.6-444/2019. Se realizó la designación de los siguientes ponentes: Rodrigo Rojas, como coordinador ponente; Emeterio Montes y Aquileo Medina, en calidad de ponentes.

III. Objetivo

“La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les

asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.”¹

IV. Necesidad

- Contexto del mercado: el mercado ha crecido de forma exponencial al igual que su complejidad.
 - Problemas en prestación de servicio: principales afectaciones a los usuarios han aumentado de forma desmedida.
- a) **Contexto del mercado: el mercado ha crecido de forma exponencial**



El avión, instrumento que consolidó su viabilidad en el período entreguerras, es uno de los medios de transporte más eficientes de la actualidad,² en especial para países con orografías tan complejas y diversas, como Colombia. La aviación llegó al país en la primera mitad del siglo XX y, con cierta rapidez, se impuso sobre trenes y barcos como forma de transporte privilegiada para largas distancias, consolidando su posición en la segunda mitad de ese siglo. Fue el avión junto al automóvil, de hecho, los instrumentos que hicieron que el viaje entre las ciudades más importantes del país dejará de ser una travesía de, mínimo, un par de semanas o, incluso, meses.³ Ya en 1975 se transportaban más de tres millones de pasajeros al año por vía aérea en el país.⁴

A pesar de esa importancia temprana, ha sido en las últimas dos décadas que el mercado aéreo colombiano ha sufrido la transformación de las mayores proporciones, gracias tanto a la posición geográfica del país como a fuertes inversiones en

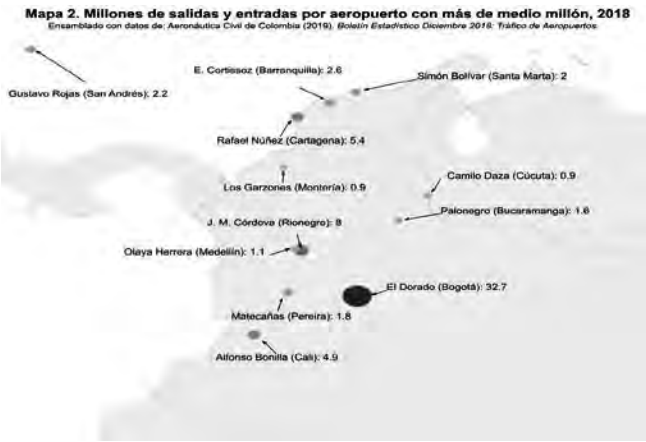
¹ *Gaceta del Congreso* (2019). Número 782: Proyecto de ley 194 de 2019. (pp. 1).

² Shiavo, M. F. (2002). History of Human Flight. En Irons-Georges, T. (Ed.). *Encyclopedia of Flight* (pp. 343-348). Pasadena (CA), EEUU: Salem.

³ La Rosa, M. & Mejía, G. (2013). *Historia Concisa de Colombia (1810-2013)*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario & Universidad Javeriana. (pp. 145-153); León, K. (2011, diciembre). Historia de la aviación en Colombia, 1911-1950. *Credencial*.

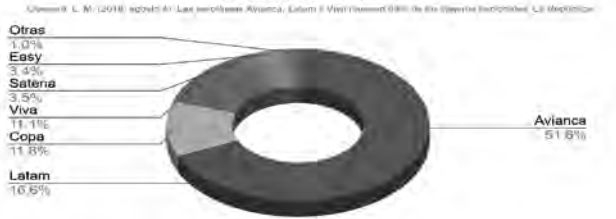
⁴ World Bank (2019). *Data: Air transport, passengers carried - Colombia*.

infraestructura aeronáutica⁵. Ahora, el mercado de la aviación en Colombia aporta más de COP\$25 billones anuales al Producto Interno Bruto (PIB) y unos 600 mil empleados, con potenciales que se esperan, por lo menos, se duplique para 2050⁶. De esta manera: “Durante el año 2016 se transportaron un total de 23,97 millones de pasajeros domésticos contabilizados según el formato origen-destino, con una variación positiva de 3,68% con relación al año 2015.”⁷



De hecho, los números de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), parte de la Organización de las Naciones Unidas, dan a conocer que Colombia es el tercer país latinoamericano por pasajeros transportados, superando los 33 millones en 2018. Equivalente a un poco menos de los que transportan Perú y Argentina juntos y más de más que Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Panamá juntos (ver: Mapa 1). Colombia es uno de los 30 países que más transportan pasajeros por medios aéreos en el mundo, sobrepasando a países más sofisticados tecnológicamente y/o más poblados, como Italia, Suiza, Qatar, Sudáfrica, Egipto o Nigeria.⁸ Gran parte de estos vuelos giran alrededor de 12 aeropuertos, cada uno de los cuales registra más de medio millón de salidas y entradas, que concentran más del 90% de la actividad en el país (ver: Mapa 2).

Gráfica 1. Participación de mercado de vuelos comerciales de transporte de pasajeros nacional



⁵ Díaz, O. (2016). Análisis del desarrollo reciente del transporte aéreo en Colombia. *Revista Transporte y Territorio*. No. 14. pp. 122-143.
⁶ International Air Transport Association (2019, julio). *El valor de la aviación en Colombia*. (pp. 3-5)
⁷ Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (2017, marzo). *La Aviación en Cifras*. (pp. 12).

⁸ World Bank (2019). *Data: Air transport, passengers carried - Colombia*.

Tabla 1. Principales rutas aéreas del país, enero 2018 (en miles de pasajeros)

| | | | | | |
|----------------------|-----|---------------------|-----|----------------------------------|----|
| Bogotá- Medellín | 334 | Bogotá- Manizales | 124 | Cartagena- Medellín- Cartagena | 57 |
| Bogotá- Cartagena | 269 | Bogotá- San Andrés | 108 | San Andrés- Medellín- San Andrés | 37 |
| Bogotá- Cali | 231 | Bogotá- Bucaramanga | 102 | Valledupar- Bogotá- Valledupar | 33 |
| Bogotá- Barranquilla | 161 | Bogotá- Cúcuta | 71 | Medellín- Santa Marta- Medellín | 28 |
| Bogotá- Santa Marta | 134 | Bogotá- Montería | 57 | Bogotá- Yopal- Bogotá | 25 |

Ensamblada con datos de: El Tiempo (2018, marzo 22). *Las rutas aéreas que más pasajeros transportan en Colombia*.

Por otro lado, la mayoría de los más de 30 millones de pasajeros que se transportaron en 2018 eran colombianos y 1/3 eran extranjeros, con una tendencia similar a la de otros años. Para los 2/3 de pasajeros que son nacionales, las rutas más importantes fueron “Bogotá - Medellín, con casi 3.1 millones de pasajeros en 2018, seguido por Bogotá - Cartagena con 2.2 millones de pasajeros y finalmente Bogotá - Cali, con 1.8 millones de pasajeros”⁹ (ver: Tabla 1). Demanda que es cubierta por unas pocas compañías (ver: Gráfica 1), de manera que:

“El mercado de pasajeros transportados en rutas nacionales contó, en junio de 2015, con más de 13 aerolíneas, incluyendo vuelos chárter. Las tres principales aerolíneas son Avianca, de 55.45% seguida de Lan Colombia con 18.9% y Fast

Colombia (con nombre comercial Viva Colombia) con 12.4%.”¹⁰

b. Problemas en prestación de servicio: principales afectaciones a los usuarios han aumentado de forma desmedida

En Colombia existe más de un organismo que hace algún tipo de vigilancia sobre la prestación del servicio que prestan las aerolíneas. En el caso de la Aeronáutica Civil, entre los primeros semestres de 2013 hasta los de 2018, se han presentado un total de 55.329 quejas, especialmente por cancelación y/o demora del vuelo, mal manejo del equipaje, reembolso sobreventa e información al usuario.¹¹

⁹ International Air Transport Association (2019). *El valor de la aviación en Colombia*.

¹⁰ Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio (2015, diciembre). *Una Visión General del Sector Transporte Aéreo en Colombia*. No. 11.

¹¹ Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (2018, noviembre 9). *Oficio No. 1060.145. – 2018050195*.

En el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio manifestó que, entre los principios de 2013 hasta los de 2018, se han presentado un total de 5.402 demandas -en ejercicio de la *acción de protección al consumidor*- ante los Jueces de la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales, por inconformidades en el servicio. El número de sentencias favorables a los consumidores se ha incrementado en c. 1980%, lo que se traduce en que las decisiones de fondo en las que se ha condenado a las aerolíneas se han incrementado en c. 19,8 veces.¹²

Es por ello que, la referida Entidad ha advertido de manera reiterada que las aerolíneas cometen 4 tipos de conductas que infringen las normas de protección al consumidor¹³, de la siguiente manera:

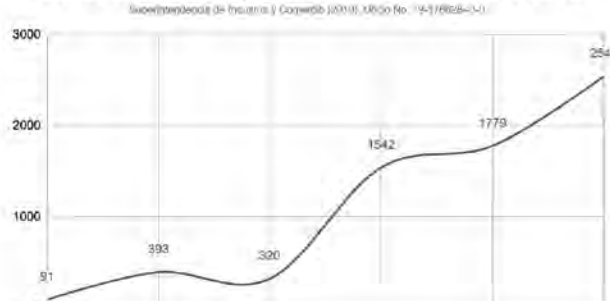
1. **Garantía en el servicio:** atiende a la obligación que les asiste a las aerolíneas de responder por el servicio ofrecido, es decir, prestar aquellos en los términos pactados con el usuario. Los reclamos por incumplimientos en la prestación del servicio por cancelación injustificada del vuelo. Con el 70% del total de las sentencias falladas a favor de los consumidores, entre enero de 2018 a agosto de 2019.
2. **Derecho de retracto:** es la prerrogativa que tienen los consumidores de resolver de forma unilateral el contrato de transporte aéreo, siempre y cuando, la compra del tiquete se haya efectuado por comercio electrónico o ventas a distancias y en el término que la ley ha habilitado para ello. Aproximadamente, el 18,6% de las sentencias falladas a favor de consumidores.
3. **Servicios que suponen la entrega de un bien:** se presentan cuando el prestador de servicios aéreos asume la custodia y conservación de los bienes entregados por los consumidores. Para estos casos, la superintendencia señala que las sentencias proferidas por la Delegatura para el periodo de enero de 2018 a lo corrido del 2019, corresponde al 2,1% de las sentencias favorables a usuarios.

4. **Información y/o publicidad engañosa:** casos en los que el consumidor compra el tiquete con tarifas especiales que al momento de liquidarse no son veraces. En este caso, un el 6,6% de los fallos favorables para los consumidores.

Por otro lado, el número de demandas admitidas en contra de operadores aéreos ha mantenido una

tasa de crecimiento sostenido, verdaderamente, sorprendente (ver: Gráfica 2).

Gráfica 2. Demandas presentadas ante la SIC, 2013-2018



De la lectura del comportamiento de las demandas contra prestadores de servicios de transporte aéreo en el país, podemos decir que, para el período entre el 2015 al 2018, se presentó un aumento del 566%, mientras que, comparativamente, la industria para el mismo periodo ha crecido un 20% en transporte de pasajeros dentro del territorio nacional. Una tendencia que no parece disminuir¹⁴.

Es a partir de este análisis que consideramos que, a pesar del importante crecimiento del sector aeronáutico del país, se ha dejado al usuario del servicio público de transporte aéreo vulnerable. Conforme a las cifras mencionadas en líneas atrás, se infiere la existencia de una pluralidad de personas que han acudido ante las diferentes autoridades públicas, con el propósito de exponer sus inconformidades ante la prestación de un servicio público esencial.

c. De los incumplimientos, quejas y sanciones

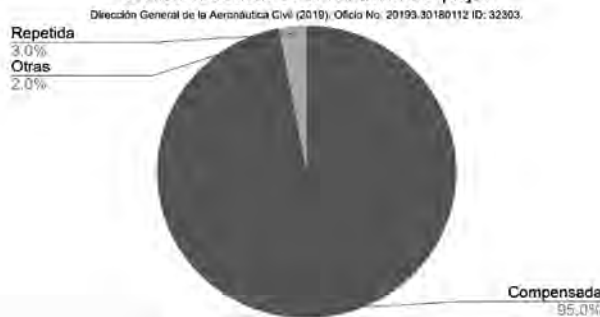
Similar situación sucede respecto a las quejas presentadas por los usuarios ante la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (UAEAC) y las sanciones impuestas (ver: Tabla 2).

Tabla 2. Quejas ante la UAEAC

| Año | Quejas Radicadas | Sanciones impuestas | Valor total sanciones |
|------|------------------|---------------------|-----------------------|
| 2015 | 9.457 | 0 | - |
| 2016 | 12.588 | 4 | \$74 millones |
| 2017 | 10.544 | 11 | \$186 millones |
| 2018 | 6.687 | 2 | \$15 millones |

Ensamblada con datos de: Dirección General de la Aeronáutica Civil (2019) *Oficio No. 20193.30180112 ID: 32303*.

Gráfica 3. Causas de terminación de quejas



¹² Superintendencia de Industria y Comercio (2018, noviembre 15). *Oficio No. 18-284222--2-0*. (p. 23).

¹³ Otro ejemplo se puede ver en: Superintendencia de Industria y Comercio (2019, septiembre). *Oficio No. 19-176628--3-0*.

¹⁴ *Ibíd.*

El total de quejas radicadas entre 2014 y 2018, asciende a un total de 48 235. De las cuales, se han archivado por haber surtido la compensación de que tratan los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, un total de 45 868. Así que el 95% terminaron porque la aerolínea llevó a cabo la compensación, el 3% por considerarse *queja repetida* y el otro dos por ciento (2%) por factores como terminación anticipada o traslado a la entidad competente (ver: Gráfica 3).

Para el 2018 se presentaron un total de 45 582 vuelos entre demorados y cancelados en el país. De este total, 27 390 se dieron por causas externas a las aerolíneas; 17 610 por causas internas asociadas a estas y; 582 a causas no especificadas. Dentro de las principales causas reportadas, como de carácter interno de las aerolíneas se pueden detallar en el siguiente análisis propio, basado en Dirección General de la Aeronáutica Civil (2019). *Oficio No. 20193.30180112 ID: 32303*:

| PRINCIPALES CAUSAS DE DEMORAS Y CANCELACIONES INTERNAS 2018 | | | |
|---|--------------|---|-------|
| AEROLINEA | CODIGO UAEAC | CAUSAL DE LA DEMORA O CANCELACIÓN | TOTAL |
| AMANCA | 9 | EMBARQUE O POSICIÓN DE PARQUEO DEBIDO A LA PROPIA ACTIVIDAD DE LA COMPAÑÍA | 2865 |
| SATENA | 66 | ABORDAJE TARDIO DE LA TRIPULACION DE CABINA O PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE SALIDA | 1390 |
| AMANCA | 19 | ABORDAJE (DESABORDAJE DE MAJEROS CON MOVILIDAD REDUCIDA) | 1207 |
| AMANCA | 96 | CONTROL DE OPERACIONES | 1034 |
| SATENA | 46 | CAMBIO DE AVIÓN | 882 |
| VVA COLOMBIA | 9 | TIEMPO DE TRANSITO POR ITINERARIO INFERIOR QUE EL MINIMO DECLARADO COMO NECESARIO PARA EL TIPO DE AVION | 818 |
| SATENA | 95 | ROTACIÓN DE TRIPULACIÓN (ESPERANDO TRIPULACIÓN QUE VIENEN EN OTRO VUELO) | 654 |
| VVA COLOMBIA | 95 | ROTACIÓN DE TRIPULACIÓN | 650 |
| SATENA | 96 | CONTROL DE OPERACIONES (CAMBIOS DE RUTA, DESMACION A OTRO AEROPUERTO) | 636 |
| VVA COLOMBIA | 96 | CONTROL DE OPERACIONES (CAMBIOS DE RUTA DESMACION A OTRO AEROPUERTO) | 626 |
| VVA COLOMBIA | 68 | ERROR DE LA TRIPULACIÓN DE CABINA O SOLICITUDES ESPECIALES | 449 |
| AEROREPUBLICAS | 4 | VUELOS BORRADOS (AQUELLOS VUELOS REGISTRADOS QUE FUERON CANCELADOS) | 428 |
| SATENA | 91 | CONEXIÓN DE CARGA O EQUIPAJE | 392 |
| AMANCA | 5 | SEGURIDAD INTERNA | 380 |
| VVA COLOMBIA | 67 | FALTANTE DE TRIPULACIÓN DE CABINA | 259 |
| SATENA | 94 | ROTACIÓN DE TRIPULACIONES DE CABINA (ESPERANDO TRIPULANTES DE CABINA QUE VIENEN EN OTRO VUELO) | 252 |
| AMANCA | 94 | ROTACION DE TRIPULACIONES DE CABINA | 251 |
| VVA COLOMBIA | 94 | ROTACIÓN DE TRIPULACIONES DE CABINA | 251 |

Respecto a las causas externas, reportadas antes la UAEAC, se puede evidenciar que resultan ser mayores a las internas. Frente a las principales causas asociadas a factores externos, encontramos las siguientes:

| PRINCIPALES CAUSAS DE DEMORAS Y CANCELACIONES EXTERNAS 2018 | | | |
|---|--------------|---|-------|
| AEROLINEA | CODIGO UAEAC | CAUSAL DE LA DEMORA O CANCELACIÓN | TOTAL |
| AMANCA | 81 | ATFM (Air traffic Flow Management) Debido a limitacion de capacidad del sistema de ATC en ruta o alta demanda | 2.008 |
| AMANCA | 51 | DAÑO DURANTE OPERACIONES DE VUELO (IMPACTOS DE AVES, RAYOS, GRANIZO, ENCUENTRO CON TURBULENCIA) | 1.748 |
| AMANCA | 87 | INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE POSICION DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE) | 1.665 |
| AMANCA | 89.1 | RESTRICCIONES EN EL AEROPUERTO DE ORIGEN CON O SIN RESTRICCIONES DE AFTM | 1.172 |
| SATENA | 87 | INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE) | 1.164 |
| VVA AIR COLO | 52 | DAÑO DURANTE OPERACIONES DE TIERRA (SIN RESPONSABILIDAD DE LA AEROLÍNEA) | 500 |
| AMANCA | 52 | DAÑO DURANTE OPERACIONES DE TIERRA | 453 |
| AMANCA | 97 | MOVIMIENTO SINDICAL DENTRO DE LA COMPAÑÍA | 364 |
| AMANCA | 86 | INMIGRACION, ADUANAS, SANIDAD (PROCEDIMIENTO DE AUTORIDADES DE INMIGRACION, ADUANAS O SANIDAD, CONGESTION EN CONTROL DE PASAPORTES Y EQUIPAJE Y MEDIDAS SANITARIAS) | 362 |
| AMANCA | 3 | INCONTROLABLES CIENTES (MANEJO DE VIAJEROS ESPECIALES DISCAPACITADOS, ANCIANOS O NIÑOS RECOMENDADOS) | 358 |
| VVA COLOMBIA | 87 | INSTALACIONES AEROPORTUARIAS (NO DISPONIBILIDAD DE PARQUEO O PUENTE DE EMBARQUE) | 297 |
| AMANCA | 88 | RESTRICCIONES EN EL AEROPUERTO DE DESTINO (AEROPUERTO O PISTA CERRADOS DEBIDO A OBSTRUCCION MOVIMIENTO SINDICA, DEFICIT DE PERSONAL) | 227 |
| AMANCA | 98 | MOVIMIENTO SINDICAL FUERA DE LA COMPAÑÍA | 227 |
| AEROREPUB | 81 | ATFM (Air traffic Flow Management) Debido a limitacion de capacidad del sistema de ATC en ruta o alta demanda | 133 |
| AEROREPUB | 73 | AEROPUERTO DE DESTINO (BAJA VISIBILIDAD, LUVIAS, NIEVES, VIENTOS DE COLA O POR ENCIMA DE LOS LIMITES) | 113 |

V. Bases jurídicas:

a) Del transporte aéreo como servicio público esencial

Al respecto, es acertado indicar, en primer lugar, que los servicios públicos esenciales son aquellos que están destinados a satisfacer intereses relacionados con el ejercicio y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales. De esa manera:

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses

o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”¹⁵

Para el caso en concreto, el transporte aéreo permite la materialización del derecho fundamental contenido en los artículos 24 y 100 de la Constitución

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia (2014, octubre 30). Sentencia C-796 (magistrado ponente: Pretelt, J. I.).

Política de 1991, relacionada con el derecho a la libre circulación que tienen todas las personas por el territorio nacional. En virtud de lo anterior, el legislador decidió designar el transporte aéreo como un servicio público de carácter esencial, a través de los preceptos contenidos en los artículos 5 y 68 de la Ley 336 de 1996 “*Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*”.

b) Actual marco jurídico en Colombia

A pesar de la experiencia regional sobre temas de regulación del servicio público de transporte aéreo en lo que hace referencia a derechos y deberes de los usuarios, en Colombia no existe legislación propia que regule el tema. Lo que existen son Actos Administrativos que regulan los aspectos relacionados al sector de transporte aéreo nacional, incluyendo la protección de los usuarios de transporte público aéreo. La Autoridad Administrativa nacional, en este caso la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (UAEAC), ha expedido los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), actos administrativos en virtud del mandato contenido en el artículo 5° del decreto 260 del 28 de enero de 2004 (modificado a través del decreto 823 de 2017), y que regulan todos los aspectos relacionados a la aviación. Por ello, la UAEAC ha regulado desde procedimientos técnicos y de seguridad aérea, hasta elementos fundamentales como los deberes y los derechos de los usuarios, situación que ha generado las dos caras una moneda: de un lado, expiden las normas de todo el sector aeronáutico; del otro, ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las normas que ellos mismo profieren.

Según la información de la Aerocivil¹⁶, se cuenta con un total de 54 Reglamentos Aeronáuticos, que se detallan de la siguiente manera:

| Tabla 3. Reglamentos Aeronáuticos (RAC) | |
|---|---|
| 1 | RAC 1 – Definiciones |
| 2 | RAC 2 - Personal Aeronáutico |
| 3 | RAC 3 - Actividades Aéreas Civiles |
| 4 | RAC 4 - Normas de Aeronavegabilidad y Operación de aeronaves |
| 5 | RAC 9 – RESERVADO |
| 6 | RAC 11 - Reglas para el Desarrollo, Aprobación y Enmienda de los RAC |
| 7 | RAC 13 - Régimen Sancionatorio |
| 8 | RAC 14 - Aeródromos, Aeropuertos y Helipuertos |
| 9 | RAC 16 – RESERVADO |
| 10 | RAC 19 - Telecomunicaciones Aeronáuticas |
| 11 | RAC 20 - Matrícula Registro e Identificación de Aeronaves |
| 12 | RAC 21 - Certificación de aeronaves y componentes de aeronaves |
| 13 | RAC 22 - Estándares de aeronavegabilidad - Planeadores y Motoplaneadores |
| 14 | RAC 23 - Estándares Aeronav. Categoría Normal, Utilitaria, Acrobática, Commuter |
| 15 | RAC 24 - Dispositivos Simuladores para Entrenamiento de Vuelo |

| Tabla 3. Reglamentos Aeronáuticos (RAC) | |
|---|---|
| 16 | RAC 25 - Estándares Aeronavegabilidad aviones Categoría Transporte |
| 17 | RAC 26 - Aeronaves de Categoría Liviana (ALS) |
| 18 | RAC 27 - Estándares Aeronavegabilidad Giroaviones Categoría Normal |
| 19 | RAC 29 - Estándares Aeronavegabilidad Giroaviones Categoría Transporte |
| 20 | RAC 31 - Estándares Aeronavegabilidad Globos libres Tripulados |
| 21 | RAC 33 - Estándares Aeronavegabilidad Motores de Aeronaves |
| 22 | RAC 34 - Drenaje Combustible y Emisiones Gases de Escape Aviones Motores a Turbina |
| 23 | RAC 35 - Estándares de Aeronavegabilidad Hélices |
| 24 | RAC 36 - Estándares de Ruido |
| 25 | RAC 39 - Directrices de Aeronavegabilidad |
| 26 | RAC 43 – Mantenimiento |
| 27 | RAC 45 - Identificación de aeronaves y componentes de aeronaves |
| 28 | RAC 61 - Licencias para Pilotos y sus Habilitaciones |
| 29 | RAC 63 - Licencias para miembros de tripulación diferentes de pilotos |
| 30 | RAC 65 - Licencias para el personal aeronáutico, diferente de la tripulación de vuelo |
| 31 | RAC 67 - Otorgamiento Certificado Médico |
| 32 | RAC 90 - Cartas Aeronáuticas para la Navegación Aérea |
| 33 | RAC 91 - Reglas Generales de Vuelo y Operación |
| 34 | RAC 98 - Búsqueda y Salvamento (SAR) |
| 35 | RAC 100 - Unidades de medida para las operaciones aéreas y terrestres de las aeronaves |
| 36 | RAC 114 - Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación |
| 37 | RAC 119 - Certificación de Explotadores de Servicios Aéreos - Nuevo RAC 119 |
| 38 | RAC 120 - Prevención y control consumo sustancias psicoactivas personal aeronáutico |
| 39 | RAC 121 - Requisitos de Operación - Operaciones Domésticas e Internacionales-Regulares y no Regulares |
| 40 | RAC 129 - Operaciones de Explotadores Extranjeros |
| 41 | RAC 135 - Requisitos de Operación-Operación Nacionales e Internacionales Regulares y no Regulares |
| 42 | RAC 137 - Normas de Aeronavegabilidad y Operaciones en Aviación Agrícola |
| 43 | RAC 141 - C. de instrucción aeronáutica civil-Tripulantes de vuelo-Cabina y Despachadores de vuelo |
| 44 | RAC 142 - Centros de Entrenamiento de Aeronáutica Civil |
| 45 | RAC 145 - Organizaciones de Mantenimiento Aprobadas |
| 46 | RAC 147 - C. de instrucción aeronáutica civil Formación de Técnicos Mantenimiento Aeronaves |
| 47 | RAC 160 - Seguridad de la Aviación Civil |
| 48 | RAC 175 - Transporte sin Riesgo de Mercancías Peligrosas por vía Aérea |
| 49 | RAC 200 - Facilitación del Transporte Aéreo |
| 50 | RAC 203 - Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea |
| 51 | RAC 204 - Cartas Aeronáuticas |
| 52 | RAC 211 - Gestión de Tránsito Aéreo |
| 53 | RAC 215 - Servicios de Información Aeronáutica |
| 54 | RAC 219 - Implementación del Sistema SMS |

Ensamblada con datos de: Aeronáutica Civil (2019). Normativa: Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

¹⁶ Aeronáutica Civil (2019). Normativa: *Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC)*.

c) Legislación comparada

Gracias a que el transporte aéreo se encuentra muy extendido, a través del mundo existen marcos normativos diversos que confrontan algunas de las problemáticas ya mencionadas. En este caso, ciertos modelos legales fueron insumo importante de la formación de articulado de este Proyecto de ley, por ejemplo:

Tabla 4. Algunas normas de derecho comunitario europea

| Tema | Normatividad | Medidas |
|---|--|---|
| Compensación por demoras | Reglamentación (EC) No 261/2004 | Las compensaciones se estructuran según la distancia que debe recorrer el vuelo, con límites de demora menores entre menor sea la distancia a recorrer. |
| | | Desde que se cumple el primer plazo de demora, la aerolínea debe suministrar alimentación y dos comunicaciones gratuitas al usuario. |
| | | Si el nuevo vuelo es programado es más allá del día en que estaba inicialmente planeado, la aerolínea debe, además de la alimentación, proveer estadía en hotel y los medios de transporte desde y hacia este. |
| | | Si la demora es de más de cinco horas, la aerolínea debe ofrecer el reembolso del tickete. |
| Compensación por cancelación | Reglamentación (EC) No 261/2004 | La aerolínea debe ofrecer que el usuario escoja entre: 1. el reembolso del tickete. 2. Una nueva ruta, en condiciones similares, lo más pronto posible. 3. Una nueva ruta, en condiciones similares, cuando sea más conveniente para el usuario. |
| | | No hay penalidad-compensación si la cancelación fue hecha siguiendo cronogramas específicos. |
| | | No hay obligación de pagar compensaciones por situaciones no imputables a la aerolínea. |
| Compensación por demoras en la entrega del equipaje | Mediante la Regulación (EC) No 889/2002 | No hay compensación fija por demora. |
| | | Las compensaciones se basan en los gastos incidentales. |
| Compensación por destrucciones o extravío de equipaje | Mediante la Regulación (EC) No 889/2002 la Unión Europea determinó que las reglas de la Convención de Montreal aplican a todos los vuelos, sin importar destino. | Las compensaciones por este tipo de problemas no poseen tarifas fija sino que se determinan mediante peritaje, dependiendo de los perjuicios causados. |
| | | Las aerolíneas se hacen responsables de los elementos que se transportan en las maletas. |
| Transporte de animales | Reglamento (EC) No 1107/2006 del Parlamento y la Comisión Europea [legislación comunitaria del rango más alto] | Los animales de servicio (e.g. perros lazarillos) viajan de forma gratuita y no pueden ser rechazados. |

Ensamblada con datos de: EUR-Lex (2019). Regulation (EC) No 889/2002 of the European Parliament and of the Council of 13 May 2002 amending Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents; European Commission (2012, junio 11). *Commission Staff Working Document: Interpretative Guidelines*; Official Journal of the European Union (2004, febrero 17). *Regulation (ec) no 261/2004 of the european parliament and of the council*.

Tabla 5. Algunas normas sobre derechos de los consumidores aéreos en EEUU

| Tema | Medidas |
|---|--|
| Cancelación del vuelo | Si por cancelación del vuelo el cliente decide cancelar el viaje, la aerolínea debe reintegrar todos los pagos. |
| Compensación por demoras en la entrega del equipaje | No hay compensación fija por demora. |
| | Está prohibido que las aerolíneas fijen reembolsos fijos por gastos provisionales causados por las demoras y las compensaciones se basan en los gastos incidentales. |
| | El límite requerido por regulación para compensaciones es de US\$ 3500, aunque las aerolíneas son libres de ofrecer cantidades mayores. |

Tabla 5. Algunas normas sobre derechos de los consumidores aéreos en EEUU

| Tema | Medidas |
|---|--|
| Compensación por destrucciones o extravío de equipaje | Las compensaciones por este tipo de problemas no poseen tarifas fija sino que se determinan mediante peritaje. El límite requerido por regulación para compensaciones es de US\$ 3500. |
| Transporte de animales | Los animales de servicio (e.g. perros lazarillos) viajan de form gratuita y no pueden ser rechazados, aunque ciertos animales están excluidos, y hay condiciones especiales para vuelos de más de 8 horas. |
| Ensamblada con datos de: Departamento de Transporte (2018, marzo 13). <i>Aviation Consumer Protection</i> . | |

VI. Conclusiones: problemas y medidas

Visto el panorama de servicio público esencial del transporte aéreo de pasajeros, tanto en su crecimiento y estructura de mercado como en algunos de los problemas que vive la relación con los consumidores del sector: es claro que si bien el sector ha crecido significativamente y, con ello, ha permitido que muchas personas accedan a este; también es cierto que las cifras entregadas por las autoridades dan cuenta que los incumplimientos y afectaciones a derechos de los usuarios de este servicio público esencial han crecido a un ritmo mucho mayor.

Con la importancia de resaltar que la prestación de dicho servicio en condiciones óptimas y de calidad resulta de gran relevancia para la circulación de las personas y el desarrollo de la competitividad económica al permitir la integración y la conexión a diferentes puntos de la República de Colombia, en cortos lapsos de tiempo.

De este análisis surge la necesidad de avanzar con el Proyecto de ley, que finalmente busca brindar una serie de derechos mínimos a los usuarios de un servicio público esencial y que el mismo tenga los mejores estándares nacionales e internacionales. Como lo indican las experiencias internacionales reseñadas, que reflejan la existencia de leyes que regulan de forma similar temas relacionados a usuarios de servicios aéreos. Al mismo tiempo, la iniciativa prevé que en aquellos casos en los que las Aerolíneas hayan incurrido en gastos referentes a las compensaciones por causas de terceros, puedan solicitar el reembolso del valor de lo asumido al responsable.


VII. Proposición

Bajo las consideraciones expuestas, los ponentes designados rendimos ponencia **POSITIVA** al Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, “*Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones*” y solicitamos a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar debate al texto propuesto.

Atentamente,


Rodrigo Rojas
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


Aquileo Medina
Representante a la Cámara
Ponente

Comisionado,

EMETERIO MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

VIII. Texto propuesto para primer debate

“Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene como propósito regular, proteger y garantizar los derechos de los usuarios del transporte aéreo público de pasajeros, a través de la implementación de medidas y mecanismos que permitan el libre ejercicio de los derechos que les asiste y propender por un servicio con estándares altos de calidad.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación*. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tiquetes aéreos.

TÍTULO II

Derecho a las compensaciones

Artículo 3°. *Derecho a la Compensación*. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohiba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante los jueces de la República para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor, previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control.

Artículo 4°. *Compensaciones al pasajero por demoras*. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con el horario programado para la salida, se compensará al usuario, así:

- Cuando la demora sea mayor de una (1) hora e inferior a dos (2), se suministrará al pasajero un refrigerio y una comunicación telefónica que no sea superior a tres (3) minutos de duración.
- Cuando la demora sea mayor de dos (2) horas e inferior a cuatro (4), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como

desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros.

- c) Cuando la demora sea superior a cuatro (4) horas e inferior a seis (6), se deberá proporcionar al pasajero alimentos como desayuno, almuerzo o cena, según la hora del incumplimiento, además de compensar al pasajero con una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros;
- d) Cuando la demora sea superior a seis (6) horas, se deberá pagar o abonar en la cuenta del pasajero una suma adicional equivalente al diez por ciento (10%) del valor del trayecto incumplido, pagadera en efectivo o en cualquier otra forma aceptada por el usuario, como tiquetes en las rutas de la aerolínea, bonos para adquisición de tiquetes, reconocimiento de millas, entre otros. Sin embargo, cuando esta demora sobrepase de las 10:00 p. m. (hora local), la aerolínea deberá proporcionarle, además, hospedaje (si no se encuentra en su lugar de residencia) y gastos de traslado entre el aeropuerto y el lugar de hospedaje y viceversa.

A elección del usuario, se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido, a menos que voluntariamente acepte prolongar la espera cuando sea previsible que el vuelo se vaya a efectuar dentro de un plazo razonable.

Artículo 5°. *Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea.* No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto

Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor del trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, sin que en ningún caso superen cinco (5) SMLMV.

Artículo 6°. *Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa.* En caso que la aerolínea oferte más del número de sillas disponibles en la aeronave y al usuario se le cancele el vuelo por sobreventa, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:

- a) Deberá proporcionar el viaje del usuario a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de vuelo, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible.
- b) Reintegrándole el cincuenta por ciento (50%) del precio del tiquete al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo.

Artículo 7°. *Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero.* Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último.

TÍTULO III

OTROS DERECHOS

Artículo 8°. *Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea.* En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, la aerolínea deberá reintegrar el valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio.

Artículo 9°. *Obligación de resultado en el transporte del equipaje.* Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado, junto con la debida inspección por parte de la aerolínea encargada y estará bajo la responsabilidad de esta última.

Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio.

Parágrafo 1°. Las aerolíneas tendrán la obligación de informar a los usuarios sobre las condiciones del transporte del equipaje, incluyendo transporte de mascotas, de manera legible, clara y precisa, habilitando para tal fin en su página web un link o a través de cualquier medio tecnológico que corresponda o una vez haya expedido el tiquete aéreo físico, si este fuere el caso.

Artículo 10. *Compensación por retraso en la entrega del equipaje.* Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando los gastos que se llegaren a ocasionar cuando tenga que regresar al aeropuerto

para reclamarlo. Adicionalmente, serán asumidos los gastos mínimos por elementos personales de aseo personal o le suministrará en especie tales elementos. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, la compensación incluirá, además, una suma suficiente para adquirir prendas básicas de vestir, en todo caso no inferior al veinte por ciento (20%) del valor del trayecto por cada día de retraso, a cada pasajero afectado.

Artículo 11. *Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje.* En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio.

En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo.

Artículo 12. *Derecho de retracto.* En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del ticket en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador.

El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas:

- a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra.
- b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales.
- c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el ticket, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto.

Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del ticket como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo.

Parágrafo 1°. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables.

Parágrafo 2°. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo.

Artículo 13. *Protección contra la publicidad engañosa.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa.

Artículo 14. *Información mínima.* Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.

Artículo 15. *Transporte de mascotas.* Los animales de servicio, de apoyo emocional o de rescate viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el expida particular el Gobierno nacional.

Las aerolíneas deberán prever los mecanismos para el transporte de animales, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989.

Artículo 16. *Transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para discapacitados.* Las aerolíneas facilitarán el transporte de elementos deportivos y dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, que no excedan el peso máximo establecido conforme a las condiciones del ticket adquirido, sin que ello genere un valor adicional.

Artículo 17. *Corrección de errores del ticket.* Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tickets aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario.

TÍTULO IV

MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL USUARIO

Artículo 18. *Peticiones, quejas y reclamos.* Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos.

Artículo 19. *Recursos.* Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la respuesta entregada por parte de las aerolíneas o intermediarios en la comercialización de tickets aéreos, en cualquier forma, sea verbal o escrita.

El recurso de reposición procederá ante la misma aerolínea o intermediador, y deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

El recurso de apelación lo resolverá la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces.

Los recursos de reposición y apelación, deberán resolverse y notificarse respectivamente cada uno dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recibo por la aerolínea o intermediador, o su interposición o recibo en la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, respectivamente. Este término podrá ampliarse por uno igual para la práctica de pruebas, de ser necesarias, previa motivación.

El recurso de apelación, en los casos que proceda de conformidad con la ley, será presentado de manera subsidiaria y simultánea al de reposición, a fin que, si la decisión del recurso de reposición es desfavorable al peticionario, la aerolínea o intermediador en la comercialización de tiquetes, lo remita a la Superintendencia de Transporte o quien haga sus veces, para que esta resuelva el recurso de apelación.

Siempre que el usuario presente un recurso de reposición, se le deberá informar en forma previa, expresa y verificable el derecho que tiene a interponer el recurso de apelación en subsidio del de reposición, para que en caso que la respuesta al recurso de reposición sea desfavorable a sus pretensiones, la autoridad competente decida de fondo.

TÍTULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 20. *Puntos de Atención al Usuario de Servicios Aéreos.* En los terminales aéreos con afluencia mayor a quinientos mil pasajeros (500.000) al año, se deberán habilitar espacios destinados a la ubicación de personal debidamente capacitado en derechos de los usuarios de servicios aéreos, en los mismos horarios en que los terminales se encuentren operando, con el fin de que cualquier persona pueda consultar sobre sus derechos, obligaciones y demás, en el marco de los contratos de transporte aéreo de pasajeros, en cualquier momento.

De igual forma, podrán recepcionar las quejas contra los operadores de servicios aéreos o aerolíneas, con el fin de que sean dirigidas en debida forma.

Recibida la queja, petición o reclamación, se deberá remitir contra quien se dirija para que surta el correspondiente trámite.

Artículo 21. *Seguimiento a Tarifas por Servicios Aéreos.* La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de ejercer el seguimiento permanente a las tarifas de los servicios aéreos comerciales de transporte público interno.

Para ello, todas las aerolíneas deberán reportar el valor de las tarifas ofertadas al público, detallando los criterios para la fijación de la tarifa final.

Semestralmente, la Unidad Especial Administrativa de la Aeronáutica Civil, deberá rendir un informe detallado del comportamiento de las tarifas ofrecidas al público, incluyendo su composición, por cada una de las rutas autorizadas y la aerolínea prestadora del servicio.

Artículo 22. *Inspección, Vigilancia y Control.* La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las

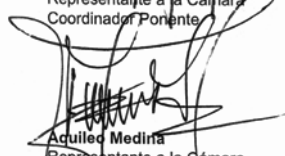
compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar.


En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial. Todas las aerolíneas, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Transporte tendrán un término de seis (6) meses para adecuar los sistemas electrónicos, páginas web y otros medios usados para la comercialización de sus servicios y atención al usuario, conforme a lo consagrado en la presente ley.

Atentamente,


Rodrigo Rojas
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


Aquileo Medina
Representante a la Cámara
Ponente

Concordante,

EMETERIO MONTES DE CASTRO
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2019.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.

Dicha ponencia fue firmada por los honorables Representantes Rodrigo Rojas (Coordinador ponente) Emeterio José Montes de Castro, Aquileo Medina.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6.- 544 / del 29 de octubre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

C O N T E N I D O

Gaceta número 1078 - Jueves, 31 de octubre de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

| | Págs. |
|---|--------------|
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de acto legislativo número 242 de 2019 Cámara, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico. | 1 |
| Informe de ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto en Cámara al proyecto de ley 231 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Corregimientos, Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9º, 289 y 337 de la Constitución Política” | 6 |
| Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 194 de 2019 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones..... | 27 |