



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 923

Bogotá, D. C., jueves, 12 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2017 SENADO

*por la cual se crean instrumentos para promover la economía digital, proteger al usuario de servicios de telecomunicaciones e incentivar la competencia en el sector y promover la masificación del sector móvil y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### Finalidad, ámbito de aplicación, objetivos y definiciones

Artículo 1°. *Finalidad.* La presente ley tiene como finalidad promover la economía digital en el país, así como crear instrumentos para proteger al usuario de servicios de telecomunicaciones, su masificación e incentivar la competencia en el sector móvil.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos quienes intervienen en el sector de las telecomunicaciones móviles en Colombia, tanto las entidades estatales encargadas del control, la regulación y la vigilancia, como los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, que prestan sus servicios en los mercados relevantes de Voz Saliente Móvil con alcance nacional, Datos (acceso a Internet) Móvil por suscripción o por demanda.

También se aplica a todos quienes intervienen en el sector audiovisual, tanto las entidades estatales encargadas del control, la regulación y la vigilancia, como los proveedores de redes y servicios de televisión, independientemente de su forma o naturaleza jurídica.

De igual forma tiene efectos vinculantes, dentro de los límites establecidos en la presente ley, sobre las entidades que intervienen en la política económica, tributaria y social del país.

Artículo 3°. *Entorno legal convergente.* Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el sector audiovisual, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información.

Parágrafo. El servicio de televisión se regirá por las normas especiales pertinentes y por lo establecido en esta ley cuando así lo establezca otra disposición legal expresa. El servicio postal continuará rigiéndose por las normas especiales pertinentes, con las excepciones específicas que contenga la presente ley.

Artículo 4°. *Objetivos.* Sin perjuicio de lo dispuesto en las normas que conforman el régimen general de libre competencia y el régimen de protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y televisión, el Estado debe intervenir el sector en el marco de lo dispuesto en los artículos 75, 333, 334 y 365 de la Constitución Política, para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Maximizar y socializar los beneficios de la competencia, mediante el incentivo a la oferta, para lograr la prestación de servicios de mayor calidad y menor precio.
2. Maximizar el bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles y audiovisuales.
3. La inserción de Colombia en la economía digital.
4. La promoción de una efectiva e intensa competencia entre proveedores de telecomunicaciones móviles que genere la oferta de una mayor variedad de servicios, a menores precios y de mejor calidad.
5. Promover la masificación del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y al servicio de televisión.
6. La asignación eficiente y equitativa del espectro radioeléctrico mediante reglas que promuevan una competencia sostenible y equitativa en el sector de telecomunicaciones.
7. Garantizar la sostenibilidad del sector de las telecomunicaciones y audiovisual como engranaje fundamental en el desarrollo económico y social del país.
8. Garantizar a los proveedores el acceso, uso e interconexión de la infraestructura y redes de telecomunicaciones para una efectiva prestación de los servicios a su cargo.
9. La administración eficiente de los recursos del sector de las telecomunicaciones y audiovisual.
10. El reconocimiento de la convergencia tecnológica, institucional y regulatoria como instrumento para promover la economía digital.

Artículo 5°. *Definiciones.* Para los solos efectos de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

**Agente económico preponderante:** Es el proveedor que directa o indirectamente concentra una participación significativa de los ingresos en un mercado relevante nacional de telecomunicaciones o de la suma de aquellos que se sustituyen.

**Contrato de acceso, uso e interconexión:** En los términos del artículo 1.2 de la Resolución 87 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, es el negocio jurídico que establece los derechos y obligaciones de los operadores solicitante e interconectante con respecto al acceso, uso e interconexión de sus redes de telecomunicaciones y las condiciones de carácter legal, técnico, comercial, operativo y económico que gobiernan el acceso, uso e interconexión. Hacen parte del contrato de

acceso, uso e interconexión sus anexos, adiciones, modificaciones o aclaraciones.

**Convergencia:** Son operadores que antes solo proveían llamadas telefónicas, ahora también ofrecen acceso a Internet de alta velocidad y tv por suscripción.

Cualquier red telefónica, celular o de tv por cable del país está hoy en capacidad técnica de transportar datos (Internet), video (tv) y audio (voz).

**Discriminación geográfica de tarifas:** Es la venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando tenga por objeto o como efecto el de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.

**Economía digital:** Es la producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios basada principalmente, pero no necesariamente de forma exclusiva, sobre redes de telecomunicaciones o sobre la red de Internet.

**Empaquetamiento de servicios:** En los términos del artículo 9° de la Resolución 3066 de 2011, expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, es la oferta conjunta de dos (2) o más servicios de comunicaciones por parte de uno o varios proveedores de dichos servicios, la cual debe realizarse bajo un único precio (aplicando un descuento sobre la suma de los precios individuales de cada servicio) y un único contrato.

**Infraestructura activa:** Son elementos que posibilitan la prestación de servicios de telecomunicaciones y están relacionados directamente con su prestación.

Forman parte de esta, entre otros, elementos tales como las antenas, elementos conductores, como cables coaxiales, guías de onda, fibras ópticas, elementos de conmutación, enlaces alámbricos o inalámbricos.

**Infraestructura pasiva:** Son elementos que posibilitan la prestación de servicios de telecomunicaciones, pero no están relacionados directamente con su prestación. Forman parte de esta, entre otros, elementos tales como las torres, mástiles, terrazas, tejados, instalaciones y fuentes de energía eléctrica y elementos para la refrigeración y protección de equipos.

**Interconexión:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es la vinculación de recursos físicos y soportes lógicos de las redes, incluidas las instalaciones esenciales, necesarias para permitir el interfuncionamiento de los servicios y/o aplicaciones y la interoperabilidad de plataformas.

**Interoperabilidad:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es la aptitud de los sistemas y aplicaciones, basados en tecnologías de la información y las comunicaciones, y los

procesos que estos soportan, para intercambiar información y posibilitar utilizar mutuamente la información intercambiada. Para el caso de redes de telecomunicaciones, la interoperabilidad es inherente a la interconexión de las mismas.

**Mercado relevante:** En los términos del artículo 4° de la Resolución 2058 de 2009, expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, es un mercado compuesto por un servicio o un grupo de servicios, en un área geográfica específica, que pueden percibirse como sustituibles entre sí, y que de existir un monopolista hipotético, este podría incrementar los precios en una cantidad pequeña pero significativa de manera permanente y de forma rentable. Esta definición incluye los mercados compuestos por elementos o funciones de los servicios que se consideran sustituibles entre sí.

**Proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es la persona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros. En consecuencia, todos aquellos proveedores habilitados bajo regímenes legales previos se consideran cobijados por la presente definición.

**Prueba de imputación:** En los términos del artículo 1.2 de la Resolución CRC 87 de 1997, modificada mediante la Resolución CRC 469 de 2002, es la operación que sirve para comprobar la obligación que tienen los operadores de telecomunicaciones de que la tarifa impuesta por la utilización de una instalación esencial, la prestación de servicios adicionales o el suministro de espacio físico sea igual a la tarifa que se cobraría a sí mismo el proveedor por el uso de la instalación.

**Servicios de telecomunicaciones:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, son los servicios ofrecidos por los proveedores de redes y servicios para satisfacer una necesidad específica de telecomunicaciones de los usuarios.

**Servicios audiovisuales:** Son aquellos que permiten la transmisión de señales de audio y video de forma simultánea, bien sean analógicas o digitales. El servicio audiovisual que tiene programación y linealidad en el contenido se llamará televisión. El servicio audiovisual que no tiene programación ni linealidad, sino que el usuario es quien selecciona el contenido que desea ver se llamará servicio de video por demanda.

**Telecomunicación:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es toda emisión, transmisión y recepción de signos, señales, escritos, imágenes,

sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por hilo, radiofrecuencia, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

**Usuario:** En los términos del artículo 1° de la Resolución 202 de 2010, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es la persona natural o jurídica consumidora de servicios que hacen uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

**Venta atada:** En los términos del numeral tercero del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, expedido por el presidente de la República, es la conducta que tiene por objeto o tiene como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.

## CAPÍTULO II

### Economía digital

Artículo 6°. *Economía digital como instrumento de desarrollo.* El Gobierno nacional debe promover la adopción de la economía digital como instrumento de desarrollo económico y social sostenible y ambientalmente responsable.

Artículo 7°. *Plan quinquenal de economía digital.* El Gobierno nacional adoptará un plan quinquenal de economía digital con el objetivo de promover la adopción, en todos los estamentos de la sociedad, de la economía digital.

Dicho plan será elaborado por el Consejo Intersectorial de Economía Digital, que tendrá la siguiente conformación:

- El Ministro de Hacienda y/o su delegado.
- El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y/o su delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo y/o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación y/o su delegado.
- El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- El Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- El Director de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y Economía Digital.

Este Consejo se reunirá no menos de cuatro (4) veces al año.

## CAPÍTULO II

### Medidas en pro de la competencia

Artículo 8°. *Agente económico preponderante.* En virtud de la presente ley y con el fin de controlar fenómenos de concentración que contraríen el libre mercado en los servicios móviles y prevenir prácticas monopólicas y restricciones a su funcionamiento eficiente, se considerará agente

económico preponderante al proveedor que directa o indirectamente concentre una determinada participación porcentual de los ingresos nacionales por servicios de telecomunicaciones móviles de voz o datos.

Un agente económico preponderante puede serlo de forma concurrente en uno o varios mercados relevantes, incluso en aquellos relacionados con el empaquetamiento de servicios. Las medidas que se le impongan mientras ostente esta posición durarán, por lo menos, mientras persista la posición preponderante en el mercado.

La existencia de agentes económicos preponderantes se determinará por la Comisión de Regulación de Comunicaciones con fundamento en el Boletín Trimestral de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces, acto administrativo que será plena prueba de su existencia y hará aplicables las medidas establecidas en la presente ley de forma inmediata de pleno derecho. La expedición de este acto administrativo debe darse dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación del Boletín Trimestral de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la página web del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tomarán las acciones necesarias para que el Boletín Trimestral de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expedido después de la promulgación de esta ley sea útil a la finalidad y objetivos que la misma persigue, en especial la precisa cuantificación del mercado.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, las medidas que mediante la presente ley se imponen al agente económico preponderante, así como el porcentaje a que se hace referencia en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 9°. Medidas especiales para promover la competencia.** Con el objetivo de promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones móviles y sin perjuicio de otras medidas que defina la Comisión de Regulación de Comunicaciones en cumplimiento de su misión de promoción de la competencia, esta entidad podrá aplicar, previo agotamiento de una actuación administrativa de carácter particular, las siguientes medidas a los agentes económicos preponderantes en los mercados relevantes de los que hagan parte los servicios de telecomunicaciones móviles de voz o datos:

1. **Cargos de acceso.** Medidas sobre los cargos de acceso que el agente recibe o cobra, pudiendo ordenar incluso la no remunera-

ción por el uso de las redes del agente económico preponderante.

2. **Obligación de compartición de infraestructura pasiva.** Medidas que garanticen a cualquier proveedor de servicios móviles el acceso y uso de la infraestructura pasiva que directa o indirectamente controlen el agente económico preponderante.
3. **Roaming automático nacional.** Medidas sobre las tarifas que el agente económico preponderante cobra por la prestación del servicio de *roaming* automático nacional para los servicios de voz, datos o mensajes de texto (SMS).
4. **Control a la oferta de paquetes.** Medidas para evitar que el agente económico preponderante utilice el empaquetamiento de forma anticompetitiva. Esta medida puede incluir la obligación de someter los planes a la aprobación previa de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.
5. **Control a las promociones y descuentos.** Medidas para evitar que el agente económico preponderante utilice los descuentos que da al usuario final de forma anticompetitiva. Esta medida puede incluir la obligación de someter las promociones y descuentos a la aprobación previa de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.
6. Las demás medidas que estime pertinentes la Comisión de Regulación de Comunicaciones para promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones móviles.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

**Artículo 10. Medidas especiales para precaver y evitar el abuso.** Con el objetivo de promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones móviles y sin perjuicio de otras medidas que defina la Comisión de Regulación de Comunicaciones en cumplimiento de su misión de promoción de la competencia, esta entidad podrá aplicar, previo agotamiento de una actuación administrativa de carácter particular, las siguientes medidas a los agentes económicos preponderantes en los mercados relevantes de los que hagan parte los servicios de telecomunicaciones móviles de voz o datos:

1. **Prohibición de tarifas a cero pesos, precios irrisorios, predatorios o anticompetitivos.** Medidas sobre el cobro de servicios a tarifa cero o irrisoria por parte del agente económico preponderante al usuario final de los servicios o a los proveedores que hagan parte de su mismo grupo económico, sus filiales, sus subordinadas, sobre los cuales tenga participación accionaria o sobre aquellos con los que se comparten órganos de dirección o control comunes, sin importar

si prestan servicios o no en el mismo mercado relevante o si son complementarios.

2. **Prohibición de discriminación geográfica de tarifas.** Medidas para prevenir la discriminación geográfica de tarifas al usuario final.

3. **Condiciones no discriminatorias a los competidores.** Medidas para evitar que el agente económico preponderante cobre a sus competidores tarifas mayores por cualquier servicio a aquellas que aplica o imputa a su operación y a las que ofrece a los proveedores que hagan parte de su mismo grupo económico, sus filiales, sus subordinadas, sobre los cuales tenga participación accionaria o sobre aquellos con los que se comparten órganos de dirección o control comunes, sin importar si prestan servicios o no en el mismo mercado relevante o si son complementarios.

4. **Prohibición de ventas atadas.** Medidas para evitar que el agente económico preponderante condicione la contratación de un servicio de telecomunicaciones a la adquisición de otros bienes o servicios.

5. **Contratos de exclusividad.** Medidas para evitar que el agente económico preponderante celebre contratos de exclusividad para puntos de venta y de distribución que impidan u obstaculicen a otros proveedores acceder a dichos puntos de venta.

6. **Prohibición de otorgamiento de descuentos o subsidios enmascarados.** medidas para evitar que el agente económico preponderante otorgue descuentos o incentivos que enmascaren un subsidio a la compra de equipos.

7. Las demás medidas que estime pertinentes la Comisión de Regulación de Comunicaciones para promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones móviles.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

### CAPÍTULO III

#### **Medidas especiales para el fortalecimiento de las telecomunicaciones de los sectores de seguridad, defensa y emergencias en la era del posconflicto**

Artículo 11. *Asignación asimétrica de contribución al Fondo de Comunicaciones y Economía Digital.* Con el objetivo de fortalecer las telecomunicaciones de seguridad, defensa y emergencias en la era del posconflicto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones fijará un porcentaje mayor y diferencial de contribución a cargo del agente económico preponderante sobre los ingresos por servicios de telefonía y datos móviles en favor del Fondo de Comunicaciones y Economía Digital.

Los recursos obtenidos por el Fondo de Comunicaciones y Economía Digital por concepto del porcentaje diferencial de aportes a cargo del agente económico preponderante serán destinados exclusivamente a fortalecer los servicios de telecomunicaciones del sector seguridad, defensa y emergencias en la era del posconflicto, para lo cual el Fondo creará una subcuenta denominada “Telecomunicaciones del sector seguridad, defensa y emergencias en la era del posconflicto”.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 12. *Reglas asimétricas en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico.* Sin perjuicio de las decisiones que adopte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en cumplimiento de los objetivos y funciones que le asignó la Ley 1341 de 2009, esta entidad aplicará reglas asimétricas en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico al agente económico preponderante en los mercados nacionales de servicios de telecomunicaciones móviles de voz y datos. Para el efecto impondrá en los procesos de adjudicación de espectro radioeléctrico reglas que restrinjan el tipo y la cantidad de espectro que a este se le podrá asignar, valores base de subasta superiores a los que se establezca para otros oferentes y definirá obligaciones de hacer y migración de frecuencias más onerosas. Tales reglas asimétricas serán proporcionales a los desbalances que existan en el mercado y su concentración.

Parágrafo. En los nuevos procesos de asignación de espectro radioeléctrico para la prestación de servicios de telefonía móvil o acceso a Internet móvil debe contarse con el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la incidencia de la adjudicación de las bandas o frecuencias objeto de asignación en los mercados de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los términos del artículo 7° de la Ley 1340 de 2009.

Artículo 13. *Omisión en el ejercicio de funciones contra el agente preponderante de mercado.* La omisión en el ejercicio de las acciones establecidas en la presente ley será considerada falta gravísima imputable a los comisionados y representantes del Gobierno nacional en la Comisión de Regulación de Comunicaciones en los términos del inciso primero del artículo 20 de la Ley 1341 de 2009. **Suprimir.**

Artículo 14. *Sanciones en sede de competencia.* La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones previstas en la presente ley, sin perjuicio de las sanciones que puedan imponer otras entidades en ejercicio de sus competencias.

Para el cumplimiento de este objetivo, las entidades gubernamentales encargadas del control, la regulación y la vigilancia del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones prestarán el apoyo técnico que les sea requerido por la Superintendencia de Industria y Comercio.

#### CAPÍTULO IV

##### Régimen de transición y vigencia

Artículo 15. *Régimen de transición.* Los proveedores de redes y servicios de televisión establecidos a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley podrán mantener sus concesiones, licencias, permisos y autorizaciones hasta por el término de los mismos, bajo la normatividad legal vigente en el momento de su expedición, y con efectos solo para estas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. De ahí en adelante, a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se les aplicará el nuevo régimen previsto en la presente ley.

La decisión de los proveedores de redes y servicios de televisión de acogerse al régimen de habilitación general de la presente ley, la cual conlleva necesariamente la terminación anticipada de las respectivas concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, no genera derechos a reclamación alguna ni el reconocimiento de perjuicios o indemnizaciones en contra del Estado o a favor de este.

A los proveedores de redes y servicios de televisión establecidos a la fecha de la expedición de la presente ley que se acojan o les aplique el régimen de autorización general previsto en esta ley, se les renovararán los permisos para el uso de los recursos escasos de acuerdo con los términos de su título habilitante, permisos y autorizaciones respectivos. Vencido el anterior término, deberán acogerse a lo estipulado en la presente ley.

En todo caso todos los nuevos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se sujetarán a lo establecido en la presente ley.

Artículo 16. *Vigencia y derogatorias.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*Lo importante en el liderazgo no es lo lejos que avancemos, sino que ayudemos a los demás a avanzar”.*

John C. Maxwell

Los servicios de telecomunicaciones, en especial los móviles, han transformado nuestro país y el mundo, acercando poblaciones y personas que antes permanecían aisladas de la sociedad, elemento de importancia social que los ha llevado a ser catalogados como un servicio público que generalmente hace uso de un recurso público invaluable, el espectro radioeléctrico.

El control que de los servicios públicos tiene el Estado, además del uso de los bienes públicos, cuya titularidad y administración en él recae, están estrechamente relacionados con su función social; por lo tanto, en atención a las potestades que el ejercicio de esta función implica, me permito presentar y dejar a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa de ley que tiene por objeto crear unas condiciones justas y equitativas en el mercado de las telecomunicaciones móviles y en el uso del espectro radioeléctrico.

Las medidas cuya adopción se propone pretenden el bienestar social de los colombianos a través de mejores precios, calidad y oferta de nuevos productos en las telecomunicaciones móviles, además del recaudo justo de ingresos para el Gobierno nacional, obviamente sin que esto llegue a afectar la dinámica de la competencia en ese mercado.

Para proponer las medidas que contiene el presente proyecto de ley, se tuvieron en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

- La eficiencia económica.
- El bienestar de los consumidores.
- La libre participación de las empresas en los mercados.
- La necesidad de una actualización de las normas en materia de protección de la competencia.
- Optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades competentes para el cabal cumplimiento del deber legal de proteger la libre competencia económica.

#### PROBLEMÁTICA DEL SECTOR

La telefonía móvil en Colombia se ha convertido en uno de los principales motores de desarrollo de la economía y la sociedad, llegando, según cifras oficiales, a una penetración mayor al cien por ciento de la población. Sin embargo, el mercado de la telefonía móvil viene desde hace años sufriendo un grave fenómeno de concentración que termina afectando a la sociedad en todos sus niveles.

Este planteamiento no es nuevo, pues diversas entidades, nacionales e internacionales, vienen llamando la atención al respecto, como por ejemplo la Contraloría General de la República, quien en el año 2010 así se manifestó<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Estado Actual del Servicio de Telefonía Móvil en Colombia. Contraloría General de la República. Dirección de Estudios Sectoriales. 85113-059-05. Febrero de 2010. Disponible en

*Lo anterior lleva necesariamente a concluir que es preciso que ambas entidades del Estado, responsables de la adecuada prestación de servicio y de la protección de los derechos de los usuarios, definan un valor único y confiable para este indicador que establece las bases de las condiciones tarifarias y de pérdida o generación de bienestar para el usuario en la prestación del servicio de telecomunicaciones que actualmente registra el mayor crecimiento y penetración en el país. Situación que aunada a la alta concentración del mercado de telefonía móvil favorece el aumento de las condiciones de oligopolio más cercano a un monopolio con bajos niveles de competencia y si la elasticidad de la demanda de este servicio se ha tornado más inelástica esto puede significar una mayor vulnerabilidad del usuario frente al poder de monopolio de los operadores presentes en el mercado, donde es el usuario quien va a sacrificar en mayor medida su bienestar en favor de la utilidad del operador.*

(...)

*Es preciso llegar a acuerdos entre la institucionalidad pública responsable y los operadores, con miras a futuras prórrogas, que beneficien tanto al operador pero sobre todo al usuario, ya que en la medida que se muestre satisfacción por el servicio que recibe, asimismo, se beneficiará la industria. A mayor nivel de satisfacción del usuario se estimula un mayor consumo y confianza en el servicio en condiciones de asequibilidad y equidad en su prestación. Para este fin es fundamental tomar medidas regulatorias y de política pública frente a la evidente concentración del mercado y para evitar abusos de posición dominante de los operadores frente al usuario o entre los mismos operadores presentes en el mercado colombiano.*

Posteriormente, en el año 2012 la Superintendencia de Industria y Comercio también se referiría al grave problema de la concentración en las telecomunicaciones móviles, mostrando las grandes diferencias entre los indicadores de los diversos operadores, advirtiendo además los riesgos que este fenómeno representa<sup>2</sup>:

*Ahora bien, para esta Superintendencia otra variable de interés en el análisis propuesto es el nivel de utilidades que los operadores establecidos y potenciales entrantes registraron en el último trimestre del año 2011, pues se considera un indicativo de la disponibilidad a*

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/15848373/Estudio+Telefon%C3%ADa+M%C3%B3vil.pdf/694b73ad-5826-4f47-adc1-8991a4020646>

<sup>2</sup> Estudios de Mercado. Estudio del Sector Telecomunicaciones en Colombia. Número 2. Septiembre, 2012. Estudio elaborado por Grupo de Estudios Económicos. Disponible en [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Estudios\\_Economicos/Estudios\\_Economicos/Estudios\\_Mercado/EstudioSectorialTelecomunicaciones.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios_Economicos/Estudios_Economicos/Estudios_Mercado/EstudioSectorialTelecomunicaciones.pdf).

*pagar en caso de participar en la adjudicación referida anteriormente.*

*De esa forma, como se observa en el gráfico 1, el grupo conformado por Comcel y Telmex bajo la marca Claro obtuvo en 2011 utilidades del orden de los 2,8 billones de pesos, mientras Telefónica, segundo participante en el mercado, superó solo los 298.456 millones de pesos. Esto indicaría que si bien Comcel actualmente cuenta con una cuota de participación en el mercado de telefonía móvil de 61,9%, seguido por Telefónica, con el 25,4%, que pone de manifiesto la posición de dominio en dicho mercado, en términos de utilidades, el panorama es mucho más crítico, pues el grupo bajo la marca Claro capturaría cerca del 74,35% de las utilidades totales del sector, mientras Telefónica quedaría con una participación del 7,83%, y Colombia Móvil quedaría con tan solo el 2,06% de las utilidades del sector.*

(...)

*Lo anterior se confirma al observar el IHH construido sobre la variable de utilidades del sector de telecomunicaciones en conjunto, pues se obtiene un IHH de 5.696 puntos y un umbral de 22,7% en participación según el índice de Stenbacka, a partir del cual se considera la existencia de posición de dominio. Con lo anterior, se encuentra que el Grupo Claro tendría 51,6 puntos porcentuales por encima de dicho límite, ratificando así no solo el alto grado de concentración del mercado, sino la holgura financiera con la cual contaría dicho proveedor para participar en un proceso de adjudicación como el descrito anteriormente, y el margen para ejercer presión sobre los demás agentes del mercado, que podría llevarlos incluso a situaciones de insolvencia.*

Más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual Colombia aspira a ser parte, publicó en el año 2014 un documento denominado “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia”<sup>3</sup>, en el cual resalta la concentración del mercado de la telefonía móvil de acuerdo a los estándares de ese grupo de países, así:

*El desarrollo de la competencia en el mercado de telefonía móvil ha sido mucho más rápido que en el de la telefonía fija, aunque el hecho de que exista una persistente participación en el mercado elevada por parte de una empresa es motivo de preocupación. De hecho, el mercado de telefonía móvil en Colombia es altamente concentrado para estándares de la OCDE.*

<sup>3</sup> Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia\\_9789264209558-es#page34](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-detelecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es#page34).

*Además, la misma empresa (Claro / Telmex), que es dominante en el mercado de telefonía móvil, también goza de elevada participación en el mercado de banda ancha y de televisión por suscripción.*

El Organismo Internacional también ha advertido que las subastas de espectro son un mecanismo útil para recomponer las fallas de mercado, así<sup>4</sup>:

*Las subastas de espectro pueden moldear la dinámica de competencia en el mercado debido a que el diseño de los bloques determina cuántos operadores fuertes permanecerán en el mercado en el porvenir. Es así que el diseño de dichas subastas se vuelve un aspecto neurálgico para el sector. Quizá una manera de incrementar la competencia en el mercado colombiano es reservar un bloque (p. ej., 30 MHz) para operadores que no estén posesión (sic) de espectro en las bandas bajas (es decir, menores a 1 Ghz) y/o entrantes en la subasta de la banda 700 MHz que se llevará a cabo próximamente. Esto sería benéfico para la competencia, y al mismo tiempo permitiría a los otros operadores establecidos pujar por los bloques restantes.*

Existe un creciente consenso internacional en cuanto a las mejores prácticas en la aplicación de las leyes de competencia y la importancia de reformas procompetitivas. Las evaluaciones inter-pares son parte importante de este proceso. Su aplicación positiva en el campo de la competencia animó a la OCDE y al BID a incluir exámenes inter-pares como elemento habitual del Foro Latinoamericano de Competencia, que realizan en conjunto ambas instituciones. En 2007, el Foro evaluó la repercusión de los primeros exámenes inter-pares realizados en el Foro Latinoamericano de Competencia (Brasil, Chile, Perú y Argentina) y el examen inter-pares de México, realizado en el Comité de Competencia de la OCDE. En 2008, el Foro realizó la revisión inter-pares a El Salvador. El examen inter-pares de Colombia se llevó a cabo en 2009.

Aunado a lo anterior, se suman los recientes escándalos de cartelización de diferentes sectores económicos, tales como el azucarero, el del papel higiénico, los pañales, los cuadernos, entre otros, los cuales fueron objeto de investigación por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien ha impuesto fuertes sanciones económicas.

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley se fundamenta, principalmente, en los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad

humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (negrilla y cursiva fuera de texto).

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (negrilla y cursiva fuera de texto).

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (negrilla y cursiva fuera de texto).

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

## FUNDAMENTOS LEGALES

El presente proyecto de ley se fundamenta, principalmente, en las siguientes leyes:

- **Ley 155 de 1959**, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.
- **Ley 1340 de 2009**, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.
- **Ley 1341 de 2009**, por medio de la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 2153 de 1992**, por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 2870 de 2007**, por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la Convergencia de los servicios y redes en materia de Telecomunicaciones.

## FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La libertad económica y los demás conceptos que se le relacionan, tales como la libertad de empresa, la libre iniciativa privada y la libertad de contratación, no son absolutos, sino que se encuentran limitados por los derechos de los demás y por la prevalencia del interés general.

El concepto de libertad económica y el deber que tiene el Estado de prevenir la existencia de monopolios y el abuso de la posición dominante ha sido definido por la Corte Constitucional así<sup>5</sup>:

*“...debe ser entendido como la facultad que tienen las personas de realizar actividades de naturaleza económica, a fin de mantener o incrementar su patrimonio. Sin embargo, las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a las limitaciones impuestas por la prevalencia del interés general (artículo 1° C. P.), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 de la C. P.), y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que esta Corte ha establecido con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de los diferentes derechos.*

*Por ende, si bien la libertad de empresa, la libre competencia y la libre iniciativa privada encuentran amparo constitucional, la Carta no se circunscribe a asegurarlas de manera absoluta, sino que pretende igualmente otorgar al Estado y a la comunidad mecanismos para prevenir abusos y garantizar la equidad en las relaciones económicas. Por ello, la búsqueda de transparencia, la solidaridad, la*

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad número 333 de 1999.

*interacción de los diferentes agentes y unidades económicas dentro de esquemas que promuevan la prosperidad general, la limitación en el ejercicio del poder monopolístico y del abuso de la posición dominante en el mercado, entre otros, son elementos que permiten limitar la libertad económica y de empresa” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-333/99. M. P.: doctor Alejandro Martínez Caballero).*

Así, la libertad de empresa y la libertad contractual están sometidas a las limitaciones que el legislador establezca con fundamento en el artículo 333 de la Constitución, concluyendo que el derecho de la competencia se constituye en un límite para el ejercicio de las libertades de índole económica; por lo tanto, los agentes económicos no gozan de absoluta libertad para obrar en el mercado, pues deben observar los límites trazados en materia de competencia por el legislador en aras de proteger a los usuarios y la libre competencia<sup>6</sup>.

Ha sido clara la Corte Constitucional<sup>7</sup> en establecer los siguientes requisitos para que sea lícita la restricción de la libertad económica:

1. *Necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley.*
2. *No puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa.*
3. *Debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía.*
4. *Debe obedecer al principio de solidaridad.*
5. *Debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

El proyecto de ley que hoy se somete a consideración del Congreso de la República observa los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, pues jerárquicamente pretende convertirse en ley de la República, no afecta el núcleo libertad de la libertad de empresa pues no prohíbe el ejercicio de una actividad comercial, obedece a motivos adecuados tales como el bienestar del usuario y la efectiva prestación de los servicios a cargo del Estado, es una medida que mediante la corrección del desbalance competitivo

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad 616 de 2001: *“La competencia es un principio estructural de la economía social del mercado, que no sólo está orientada a la defensa de los intereses particulares de los empresarios que interactúan en el mercado, sino que propende por la protección del interés público, que se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana competencia. De ahí, que la Carta Fundamental, le ha impuesto expresamente al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar el abuso de la posición dominante que los empresarios tengan en el mercado (artículo 333 de la Constitución Política)”*.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-615 de 2002.

del sector pretende contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos, fin eminentemente solidario<sup>8</sup> en sí mismo, siendo por último razonable y proporcional con los fines que persigue y el tamaño del desbalance del mercado de las telecomunicaciones móviles.

Igualmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-711 de 1996, específicamente frente a la regulación de las telecomunicaciones, estableció:

*“En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el poder público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la dirección de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (C. N. artículo 334), la libre competencia no puede convertirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado...”* (Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995, M. P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo).

*Es decir, que le corresponde al Estado compatibilizar y articular los objetivos que tienden a promover el bienestar general y a realizar los principios de igualdad de oportunidades, democratización de la propiedad y solidaridad, con aspectos tales como libertad de empresa, libre competencia y libre iniciativa, también consagrados y protegidos en la Constitución, los cuales no admiten exclusión por el hecho de que su titular adquiera, legítimamente, la calidad de concesionario que lo habilite para prestar un servicio público, siempre y cuando esa aspiración no origine concentración de los medios o prácticas de monopolio, las cuales están expresamente prohibidas en el artículo 75 de la C.P., en relación con el uso del espectro electromagnético; evitar el monopolio y la concentración de la propiedad es tarea del Estado y especialmente del legislador, el cual deberá, a través de la ley, diseñar e*

*implementar los mecanismos necesarios para el efecto.*

Por último y en la misma línea, específicamente referido a la tenencia monopólica del espectro radioeléctrico, la Corte Constitucional trazó este criterio en la Sentencia de Constitucionalidad número 1268 del año 2000:

*No puede olvidarse, de otro lado, que al Estado corresponde garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético, en los términos que fije la ley. Y la Constitución le ordena de modo perentorio intervenir, por mandato de la ley, para evitar las prácticas monopolísticas en dicha actividad (artículo 75 C. P.).*

*Según el artículo 333 de la Constitución, si bien la libre competencia económica es un derecho de todos, supone responsabilidades. Y la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, entre ellas la del sometimiento a las reglas económicas, financieras y de orden público que el Estado determine para su ejercicio.*

*Así, este, por mandato de la ley, está llamado a impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, y evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas haga de su posición dominante en el mercado.*

En conclusión, el presente proyecto acoge los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, tanto en materia de intervención del Estado en la economía como respecto a la importancia de atacar la concentración de los medios, los servicios públicos y la tenencia del espectro radioeléctrico.

#### **ANÁLISIS DEL MERCADO – FEDesarrollo**

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) reconocido centro de pensamiento en el país, ha presentado sendos estudios respecto al mercado de las telecomunicaciones en Colombia en diferentes aspectos, entre ellos el nivel de competencia en este sector y las implicaciones que esto trae en la población.

Fedesarrollo en el año 2015 actualizó el estudio que había realizado en el 2012. En primer lugar se caracteriza el estado del mercado de voz y datos en términos de penetración, tráfico, precios y calidad, precisando que en el mercado saliente de voz la penetración ha aumentado desde 2003, acercándose cada vez más al promedio de los países de la OECD.

Sin embargo, el precio del minuto prepago a nivel nacional se encuentra por encima del promedio de la OECD y de los países comparables. En el mercado de datos, la penetración y tráfico ha aumentado, siguiendo la tendencia mundial.

Aunque el nivel de precio de una canasta de 500 MB en prepago se acerca al promedio de la OECD y países comparables la velocidad de

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-711 de 1996: *“Es decir, que le corresponde al Estado compatibilizar y articular los objetivos que tienden a promover el bienestar general y a realizar los principios de igualdad de oportunidades, democratización de la propiedad y solidaridad, con aspectos tales como libertad de empresa, libre competencia y libre iniciativa, también consagrados y protegidos en la Constitución, los cuales no admiten exclusión por el hecho de que su titular adquiera, legítimamente, la calidad de concesionario que lo habilite para prestar un servicio público, siempre y cuando esa aspiración no origine concentración de los medios o prácticas de monopolio, las cuales están expresamente prohibidas en el artículo 75 de la C. P., en relación con el uso del espectro electromagnético; evitar el monopolio y la concentración de la propiedad es tarea del Estado y especialmente del legislador, el cual deberá, a través de la ley, diseñar e implementar los mecanismos necesarios para el efecto”.*

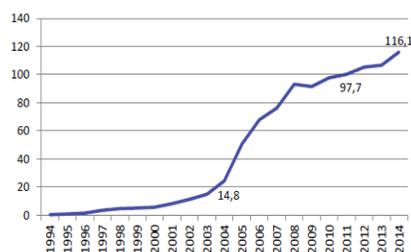
descarga a nivel nacional es cuatro veces menor a la presentada en estos grupos de países. En segundo lugar se exponen y analizan las medidas regulatorias implementadas en el país para promover la competencia en el mercado de voz concluyendo que estas no han sido suficientes para reducir la concentración del operador dominante. Se evidencia, además, un contagio de la concentración de mercado de voz al mercado de datos.

Por último, se estima la pérdida de bienestar *comparativa* de los consumidores del mercado móvil en Colombia, cuantificando que la alta concentración del mercado en un operador dominante genera una menor velocidad de reducción de precios de voz y de datos en Colombia, en comparación con la de los países comparables, lo que conlleva una pérdida de bienestar de 0.82% del PIB de 2013 en voz y de 0.27% del PIB en 2014 en datos.

Frente a este panorama Fedesarrollo recomienda tomar medidas eficaces que fomenten la competencia y reduzcan la concentración del mercado de manera más rápida y efectiva, aclarando que aunque las tarifas asimétricas han sido importantes para balancear un poco el mercado colombiano es importante estudiar estas otras medidas: (i) fortalecer el rol de la CRC y darle mayor poder sancionatorio en coordinación con la SIC, incluyendo medidas como la desincorporación de activos y sanciones monetarias disuasivas al abuso de posición dominante, (ii) adoptar de inmediato medidas regulatorias exclusivas para el mercado de internet móvil, con el fin de corregir y prevenir la creciente concentración de este mercado, (iii) regular el mercado de venta de terminales de baja gama, cuyas importaciones están dominadas por el operador dominante, (iv) prohibir los subsidios a equipos terminales y su uso en paquetes para aumentar cuotas de mercado y (v) prohibir las ofertas regionales diferenciadas sin base en costos.

La penetración de la telefonía móvil en Colombia ha crecido aceleradamente a partir del año 2003, tal y como lo demuestra la siguiente gráfica:<sup>9</sup>

Gráfico 1. Penetración del mercado de telefonía móvil en Colombia, 1994-2014

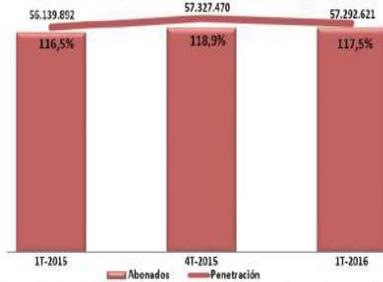


Fuente: Elaboración propia basada en ITU World Telecommunication ICT Indicators 2014 presentada en Fedesarrollo (2015)

<sup>9</sup> Fedesarrollo. Actualización del estudio sobre la competencia en el mercado de telefonía móvil en Colombia. 2015.

En cifras del Ministerio TIC, al día de hoy la penetración de la telefonía móvil es superior al 100 % de la población, así:<sup>10</sup>

Gráfico 32. ABONADOS EN SERVICIO DE TELEFONIA MÓVIL E ÍNDICE DE PENETRACIÓN



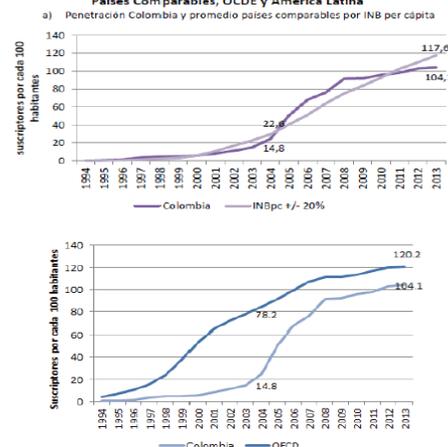
Fuente: Proyección de población DANE 2015 - 2016 y datos reportados por los operadores de redes y servicios al SIUST - Colombia TIC. Fecha de Consulta 22 de Junio de 2016

Según Fedesarrollo,<sup>11</sup> al comparar a Colombia con el grupo de países de INB per cápita similar, se observa que la penetración en 2013 en Colombia es inferior a la del promedio de este grupo. Durante la primera década de 2000 la penetración en el país presenta niveles superiores al promedio de países comparables. A partir de 2010, la desaceleración en el crecimiento de la penetración en Colombia conlleva a que esta relación se invierta.

Agregan que comparando a Colombia con el grupo de países de la OCDE, el nivel de penetración nacional siempre ha sido mucho más bajo al del promedio de países comparables, no obstante, desde 2003 el país comienza a cerrar esta diferencia.

Por otra parte, la penetración en Colombia y en los países de América latina se ha comportado de manera similar, presentando un crecimiento más dinámico a finales de la década del 90 y la primera década del 2000. Sin embargo, a partir de 2010 es posible ver que la penetración en la región ha aumentado más rápidamente que en Colombia, debido a la desaceleración del crecimiento de la penetración en el país presentada desde 2008.<sup>12</sup>

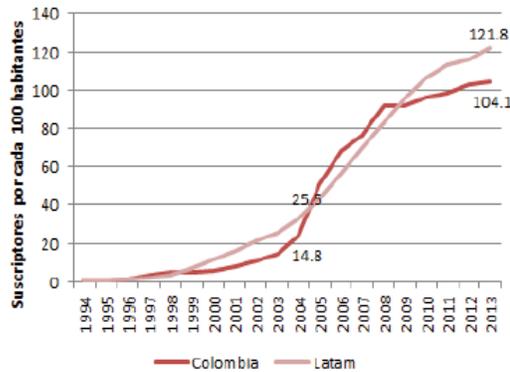
Gráfico 2. Penetración del Mercado de Telefonía Móvil en Colombia, 1994-2013 Países Comparables, OCDE y América Latina



<sup>10</sup> Boletín Trimestral TIC primer trimestre de 2016. Tomado de: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-articulo-15639.html>

<sup>11</sup> Fedesarrollo. Actualización del estudio sobre la competencia en el mercado de telefonía móvil en Colombia. 2015.

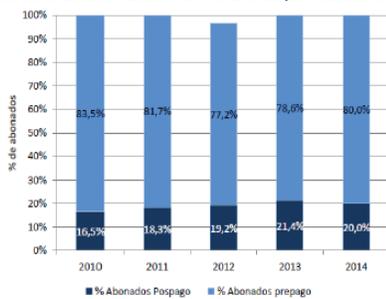
<sup>12</sup> Ibidem.



Precisa Fedesarrollo, con fundamento en lo dicho por la OCDE, que la expansión de la cobertura se ha dado principalmente en líneas de prepago, cuyo peso ha sido históricamente creciente dentro de los abonados en telefonía móvil.

Sin embargo, en los últimos años esta tendencia se ha revertido ligeramente y la modalidad de pospago ha ganado peso entre los abonados. En el siguiente gráfico se observa que para el año 2010 el 17% del total de abonados estaba en la modalidad de pospago y para el 2014 estos mismos representaban un 20% del total. Esto muestra la importancia creciente del pospago en la telefonía celular, explicado por el comportamiento de los precios y por el mayor uso de teléfonos inteligentes (*smartphones*), que en su mayoría se venden en planes pospago:

Gráfico 3. Distribución abonados telefonía móvil en Colombia por modalidad de pago.



2010-2014

Fuente: Elaboración propia basada en Informes trimestrales MINTIC

### PRECIOS DE LA TELEFONÍA MÓVIL:

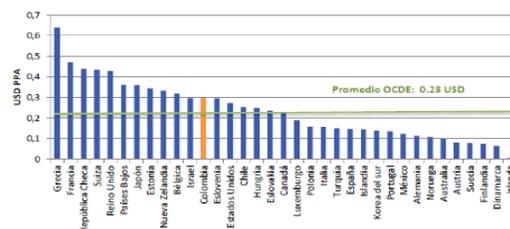
Al analizar los precios de la telefonía móvil en Colombia, Fedesarrollo acude a la obtención de precios comparables entre países empleando el factor de conversión de paridad de poder adquisitivo (PPA) PIB del Banco Mundial, que indica la cantidad de unidades de una moneda nacional que se requieren para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado nacional que un dólar compraría en Estados Unidos. Los precios de la telefonía móvil empleados en el estudio provienen de la Base de datos de indicadores TIC de la ITU, organismo internacional de mayor reconocimiento en el sector, que además de elaborar normas técnicas, recomendar la atribución nacional del espectro radioeléctrico y las órbitas de satélite a escala mundial, es el primer foro mundial en el que se

discute la futura orientación de la industria de las TIC.

Este análisis arroja las siguientes conclusiones:

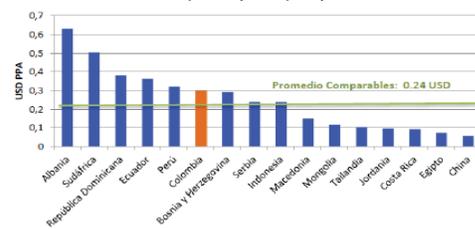
- En el año 2013 Colombia presentaba un precio por minuto en prepago a un mismo operador en hora pico de 349 COP o 0,30 USD PPA. Este precio es considerablemente más alto que el precio por minuto promedio de los países de la OCDE y que el precio promedio de los países comparables por INB per cápita (0,23 y 0,24 USD PPA respectivamente).
- De los 34 países que hacen parte de la OCDE, 11 tienen precios de minuto superiores a los de Colombia, entre los que se encuentran Grecia, Francia y Reino Unido. El precio por minuto que más se asemeja al nacional es el de Israel y Eslovenia, países con ingreso per cápita superiores al de Colombia (Gráfico 5).
- El precio del minuto prepago colombiano se encuentra ligeramente por debajo del promedio de una muestra de 12 países latinoamericanos, (0,32 USD). Sin embargo, el promedio del precio en esta muestra es considerablemente más alto al precio promedio de la OCDE y de los países comparables a Colombia por ingreso. En este caso de los países latinoamericanos de la muestra, 7 tienen precios más altos a los de Colombia y solo 5 tienen precios inferiores. Brasil presenta un nivel de precio prepago muy superior a los países latinoamericanos y países de la OCDE. Así mismo, Perú es el país de la región con el precio más similar al de Colombia (USD 0,32).

A continuación algunas gráficas que ilustran las conclusiones anteriores:<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia basada en ITU World Telecommunication ICT Indicators 2014

Gráfico 6. Precio de minuto prepago a un celular on-net en hora pico (USD PPA) Países comparables por INB per cápita 2013



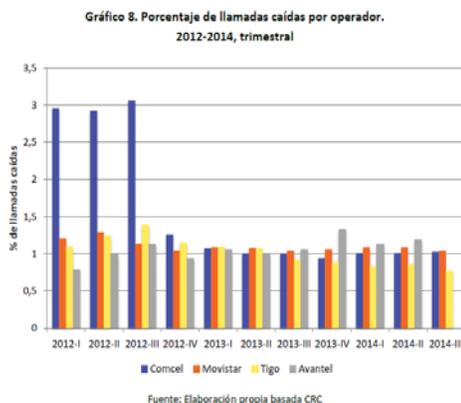
Fuente: Elaboración propia basada en ITU World Telecommunication ICT Indicators 2014

### CALIDAD

<sup>13</sup> Ibidem.

El mismo Fedesarrollo en su estudio<sup>14</sup> analiza la calidad de las telecomunicaciones móviles en Colombia, recordando que la calidad del servicio de telefonía móvil se puede medir, entre otros indicadores, por el porcentaje de llamadas caídas, indicador que se obtiene al dividir el número de llamadas interrumpidas sin la intervención del usuario (debido a causas dentro de la red del operador) sobre el total de llamadas entrantes y salientes de la red que ya han sido establecidas, es decir, a las que se les ha asignado un canal de voz en los términos de la Resolución CRC 3067 de 2011. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) reporta el porcentaje de llamadas caídas para las zonas 1 y 2 del país desde el año 2012 por trimestre.

Como se aprecia en la gráfica siguiente, en los primeros tres trimestres del 2012, Comcel (Claro) tenía el mayor porcentaje de llamadas caídas (alrededor del 3%). En el último trimestre del mismo año, este indicador mejora y se mantiene alrededor del 1%, comportamiento similar al de todos los operadores.



En la medida en que el sector de las telecomunicaciones sea competitivo se podrá exigir a los proveedores del servicio que mejoren la calidad del mismo, pues la actual concentración del mercado atenta contra la inversión en el sector, por eso, atacar la concentración del mercado también es mejorar la calidad del servicio.

### REGULACIÓN DEL MERCADO MÓVIL EN COLOMBIA

La regulación del sector de las telecomunicaciones en Colombia tiene como objetivo, dando aplicación al artículo 365 de la Constitución Política, promover el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones para así generar condiciones que permitan a la población ser parte de la sociedad de la información a través de la prestación de servicios accesibles y con altos niveles de calidad. Es por ello que cada vez es más importante que se adoptan medidas regulatorias que promuevan la competencia y la inversión, eviten el abuso de posición dominante y corrijan fallas de mercado.

<sup>14</sup> Ibidem.

### Evolución de la regulación

Como lo ha dicho la OCDE<sup>15</sup>, un marco regulatorio consolidado debe promover una mayor competencia en los mercados móviles, de manera que se incrementen los niveles de adopción y se extiendan los beneficios de los servicios a toda la población. De acuerdo con el estudio realizado por el Organismo multilateral en 2014 sobre las políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, el sector en nuestro país ha avanzado, sin embargo llaman la atención los siguientes factores:

(i) Respecto al Internet móvil los precios no se han reducido tanto ni la penetración se ha aumentado tanto como se esperaba.

(ii) Acorde con los estándares regionales y de la OCDE la concentración en el mercado móvil es elevada.

(iii) La calidad del servicio, especialmente en zonas urbanas es deficiente.

Para intentar corregir los puntos identificados por la OCDE, analizados previamente también en escenarios como el Congreso de la República, el Gobierno ha adoptado una serie de medidas, por ejemplo, el impulso a la entrada de nuevos operadores de telecomunicaciones móviles mediante la operación propia o virtual de redes o el establecimiento de cargos asimétricos para el operador dominante en el mercado de la telefonía móvil.

Muestra de lo anterior es que los Operadores Móviles Virtuales (OMV) han crecido significativamente, adquiriendo desde 2010 una participación del 8,4% del mercado al primer trimestre de 2016<sup>16</sup>.

Sin embargo, el efecto de esas medidas no ha sido el esperado, pues el desbalance del mercado es notorio desde hace años sin que las medidas adoptadas hayan alterado significativamente esta realidad, pues por ejemplo, para el año 2011 el mercado de voz saliente móvil presentaba una de las concentraciones más altas del mundo, toda vez que Comcel-Claro concentraba más del 60% de los suscriptores, Movistar el 25% y Tigo el 12%<sup>17</sup>.

La siguiente tabla muestra que para el año 2014 Comcel-Claro había reducido su participación de mercado en cuanto a suscriptores se refiere, llegando al 54%, sin embargo el avance no ha sido significativo ni suficiente, pues el mercado todavía se encuentra altamente concentrado, a la

<sup>15</sup> OECD. (2014). Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en Colombia. OECD Publishing.

<sup>16</sup> Boletín Trimestral TIC primer trimestre de 2016. Tomado de: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-15639.html>

<sup>17</sup> Fedesarrollo. (2012). Promoción de la competencia en la telefonía móvil de Colombia.

luz de los estándares internacionales, en cuanto a tráfico e ingresos se refiere:<sup>18</sup>

Tabla 2. Participación de mercado en la telefonía móvil. Colombia 2014

Operador	% Suscriptores	% Minutos de Ocupación de voz (2013)	% Ingresos Netos
Claro	53.81	73.57	63.95
Movistar	23.21	20.34	18.21
Tigo	16.54	6.08	11.37
Otros	6.44	0.01	6.47

Fuente: Informes trimestrales MinTIC, 2014

El Índice de Herfindahl - Hirschman mide la concentración de mercado entre 0 y 1, donde 1 representa la máxima concentración, es decir, el monopolio. Para el 2014 Colombia presentaba un índice de concentración del mercado de 0,44 es decir, un mercado con una concentración notoria.

En el estudio de Fedesarrollo se compara a Colombia con otros países análogo, resultados que se aprecian en la siguiente gráfica que muestra el número de operadores, el índice HHI, el precio del minuto prepago on-net y la penetración para varios países de la OCDE y América Latina. Al igual que Colombia, la mayoría de los países tienen entre tres y cuatro operadores, pero el país presenta uno de los HHI más altos (después de Perú y México) de los países seleccionados<sup>19</sup>.

Tabla 3. Índice de Herfindahl-Hirschman y precios de la telefonía móvil en países seleccionados.

País	Operadores	HHI por número de suscriptores (2014)	Minuto prepago on net (2013)	Penetración (2013)
Alemania	3	0.34	0.11	120.92
Australia	3	0.40	0.10	105.84
Austria	3	0.34	0.08	155.23
Bélgica	3	0.29	0.32	110.90
Brasil	4	0.25	0.71	135.31
Canadá	4	0.28	0.23	80.61
Chile	3	0.35	0.25	134.29
Colombia	3	0.44	0.30	104.08
Dinamarca	3	0.25	0.06	127.12
España	4	0.26	0.15	106.89
Estados Unidos	4	0.26	0.27	95.53
Finlandia	3	0.35	0.08	171.57
Francia	4	0.28	0.47	98.50
Grecia	3	0.35	0.64	116.82
Israel	3	0.31	0.30	122.85
Italia	4	0.28	0.16	158.82
Japón	3	0.33	0.36	117.63
Corea del sur	3	0.38	0.14	111.00
México	3	0.66	0.12	85.84
Noruega	3	0.41	0.11	116.27
Nueva Zelanda	3	0.35	0.33	105.78
Países Bajos	3	0.32	0.36	113.73
Perú	3	0.46	0.32	98.08
Portugal	3	0.37	0.14	113.04
Reino Unido	3	0.22	0.43	124.61
Suecia	4	0.31	0.08	124.40
Suiza	3	0.41	0.43	136.78
Turquía	3	0.37	0.15	92.96

Fuente: Elaboración propia basada en Global Wireless Matrix e ITU

Como resultado, después de la comparación se obtiene que la mejora de este índice es pequeña y se encuentra por encima del promedio de la OCDE, pues el valor promedio del minuto prepago de este grupo es de 0,26 USD, valor que se encuentra por debajo del precio del minuto nacional, lo mismo en cuanto a penetración, pues el promedio de estos países se encontraba en 117% para 2013, mientras

Colombia presenta un nivel de penetración de 105% para la misma fecha.

Concluye Fedesarrollo diciendo que “*En este caso, para Colombia los datos indican una alta concentración del mercado, un elevado precio del minuto y una baja penetración, producto de la baja competencia en el mercado colombiano. Algunos estudios empíricos muestran una clara relación entre niveles de competencia y precios, donde diferencias en competencia en países explica la diferencia de precios entre los mismos, de esta forma, una reducción del HHI en Colombia, se puede ver reflejado en una disminución del precio en la telefonía móvil*”.

Concluye Fedesarrollo precisando que, aunque la penetración del servicio de telefonía móvil ha aumentado de forma significativa en la última década gracias a la regulación y al marco normativo, la concentración en términos de usuarios se ha reducido levemente, sin embargo, esta reducción no se ha visto reflejada en el tráfico ni en los ingresos, pues la regulación colombiana no ha sido efectiva en la materia, por lo tanto, tampoco se ha podido evitar que la alta participación del dominante en voz se transfiera al mercado de datos<sup>20</sup>.

### RECOMENDACIONES DE LA OCDE

En su estudio sobre regulación y competencia de las telecomunicaciones en Colombia, la OCDE<sup>21</sup> enfatiza la necesidad de “*una mayor competencia en los mercados fijos y móviles, de manera que se incrementen la tasa de adopción y se extiendan los beneficios de los servicios de telecomunicaciones a todos los colombianos*”.

Adicionalmente, la OCDE encuentra que los servicios de telefonía móvil en Colombia son generalmente más caros que el promedio de la OCDE, excepto los SMS y las canastas de bajo uso (30 llamadas y 40 llamadas prepago). En telefonía móvil, Colombia se sitúa mejor que otros países latinoamericanos. Los servicios de baja calidad tienen un precio cercano al promedio de la OCDE, pero “*las tarifas se incrementan de manera espectacular para velocidades más altas*”.

También recomienda el próximo proceso de asignación de espectro como una oportunidad para balancear el mercado de las telecomunicaciones móviles en Colombia, así:<sup>22</sup>

*Las subastas de espectro pueden moldear la dinámica de competencia en el mercado debido que el diseño de los bloques determina cuántos operadores fuertes permanecerán en el mercado*

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> OECD. (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. OECD Publishing.

<sup>22</sup> OECD. (2014). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia. OECD Publishing. Página 106.

<sup>18</sup> Fedesarrollo. Actualización del estudio sobre la competencia en el mercado de telefonía móvil en Colombia. 2015.

<sup>19</sup> Ibidem.

en el porvenir. Es así que el diseño de dichas subastas se vuelve un aspecto neurálgico para el sector. Quizá una manera de incrementar la competencia en el mercado colombiano es reservar un bloque (p.ej., 30 MHz) para operadores que no estén posesión (sic) de espectro en las bandas bajas (es decir, menores a 1 Ghz) y/o entrantes en la subasta de la banda 700 MHz que se llevará a cabo próximamente. Esto sería benéfico para la competencia, y al mismo tiempo permitiría a los otros operadores establecidos pujar por los bloques restantes.

#### CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Son muchas las ocasiones en que los medios de comunicación escritos y televisivos, ciudadanía en general y hasta los integrantes del ejecutivo se “quejan” por el ineficiente servicio de la telefonía móvil celular, pero igualmente nunca nos preguntamos *¿cuál es la razón?* La respuesta será siempre el mal servicio en el común del imaginario, pero la verdad creemos que es por la inequidad técnica o por una infraestructura tecnológica no ajustada a las circunstancias propias de la realidad “costo vs servicio”, que entre otras cosas conlleva a la polarización de las empresas en aras de atraer usuarios, ofrecer paquetes de servicios atractivos para el ciudadano y que finalmente con tanto ofrecimiento y expansión, afectan notablemente la razón de su servicio y de la telefonía móvil celular en general, que se vuelve ineficiente.

Ahora bien, que motivó la presente iniciativa legislativa una razón sencilla que los servicios que prestan los operadores móviles sean “garantistas” del buen servicio, es decir, no tanto lo llamativo de las ofertas, sino de un buen servicio y con ello lo lograremos evitando los mal llamados monopolios; por la posición dominante entre las empresas que prestan el servicio, el tiempo en el mercado, la experiencia internacional, la deficiente normatividad para su control, entre otros, que además, deben ser solidarias entre empresas para facilitar la infraestructura con la que hoy se cuenta, debido a las elevadas quejas de la ciudadanía en general por la no conveniencia de instalación torres cerca a sus viviendas por la posible afectación de la salud y con ello, evitar situaciones que afecten según estudios la salud de las personas y especialmente nuestros compatriotas.

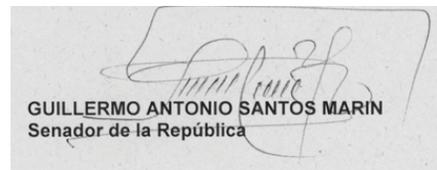
Igualmente, dotar de herramientas a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), a fin de evitar el no cumplimiento propio de sus funciones, especialmente el régimen sancionatorio y se persuade a las empresas al estricto cumplimiento de la normatividad vigente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en las normas que conforman el régimen general de libre competencia y el régimen de protección de usuarios de telecomunicaciones, el Estado debe intervenir el sector en el marco de lo dispuesto en

los artículos 75, 333, 334 y 365 de la Constitución Política.

Por las razones anteriormente expuestas, dejamos a consideración del honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley, con la seguridad de que con su aprobación estaremos erradicando en parte de nuestro entorno este flagelo tan perverso y dañino, erradicando de plano los “monopolios” y por ende mejorar ostensiblemente el servicio de uno de los mercados con mayor proyección en la economía nacional e internacional y así, lograr los propósitos que como personas debemos esforzarnos para corresponder a nuestro esfuerzo. Oportunidad importante del legislativo para complementar una de las preocupaciones del Gobierno nacional.

De los honorables Senadores,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de octubre del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 143, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador *Guillermo Santos M.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 143 de 2017 Senado, *por la cual se crean instrumentos para promover la economía digital, proteger al usuario de servicios de telecomunicaciones e incentivar la competencia en el sector y promover la masificación del sector móvil y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Guillermo Antonio Santos Marín*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio del cual se declara el primer viernes de noviembre como el Día Nacional de la Champeta.*

El Congreso De Colombia

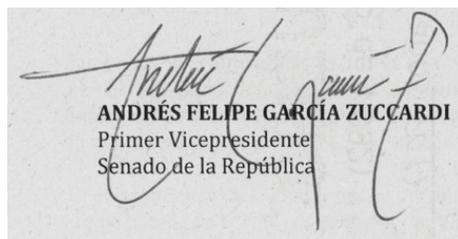
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto institucionalizar en Colombia el Día Nacional de la Champeta.

Artículo 2°. *Fines.* Lograr el reconocimiento nacional de la Champeta como expresión musical y cultural de la región caribe colombiana. Promover a través de las autoridades territoriales competentes el reconocimiento y difusión del género realizando actividades culturales en el marco del Día Nacional de la Champeta.

Artículo 3°. Declárase el primer viernes de noviembre como el Día Nacional de la Champeta.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación.



**ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**  
Primer Vicepresidente  
Senado de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Colombia se caracteriza por ser un país diverso tanto a nivel geográfico como sociocultural, en donde cada región cuenta con expresiones culturales y musicales que permiten generar identidades propias. La música es un escenario de integración social, de arraigo cultural y de construcción de comunidad.

En nuestro país tenemos una gran riqueza y diversidad en este ámbito, por tanto, es importante reconocer cada uno y así, garantizar su promoción y preservación como patrimonio histórico. Entre los ritmos con los que contamos en Colombia encontramos la Champeta, originaria de Cartagena, Bolívar.

Este ritmo musical es considerado uno de los últimos géneros afrodescendientes creados en América Latina, fue creado a principios de la década de los noventa. Siendo el resultado de la fusión de ritmos autóctonos de la población afrodescendiente de San Basilio de Palenque con géneros musicales africanos como el juju de Nigeria, el mbaqanga de Sudáfrica, el soukous de Zaire y ritmos del Caribe antillano, por ejemplo, el compás haitiano, el seis puertorriqueño, soca de Trinidad, reggae y dancehall de Jamaica (Juliao & Wills, 2015, página 2).

Si bien la champeta se origina en Cartagena, se convierte en una expresión cultural que representa las vivencias de los barrios marginados de la costa colombiana, que entre las décadas de los setenta y los ochentas desencadenan eventos que dan origen y posicionan la importancia de la Champeta en el país. Ejemplo de esto es la masificación de sonidos africanos a cargo de grupos originarios de Palenque, Barranquilla y Cartagena, también el nuevo ritmo genera competencia entre los dueños de los picós quienes determinaban la moda musical en el momento.

Luego viene la entrada de las productoras musicales y de sellos internacionales interesados en el mercado musical que se genera a raíz de la champeta, y con la nueva ola de Tecnologías de la Información viene el posicionamiento cultural que trae consigo este género principalmente por la atmósfera de comunidad y celebración que invocan sus cantos (Ibíd).

El éxito musical de la champeta ha permitido que en todos los lugares del país se logre conocer un poco más de la cultura caribeña popular, no solo para recordar las raíces afrodescendientes sino una forma de resistencia de los palenqueros frente a las dinámicas de exclusión presentadas en la época. Michael Birembaum (2005), afirma que la champeta como cultura y estética no existe tanto como oposición a la cultura dominante sino como una dinámica de expresión popular que se preocupa mucho menos por la cultura hegemónica dominante que por sus propios fines sociales, económicos y estéticos. Al afrocentrismo y resistencia añade otras facetas de la estética champetera/popular: la exclusividad, la personificación, la tecnofilia, la encarnación de roles de género mediante el baile y la reivindicación de redes de apoyo comunal. (Sanz, 2011).

Teniendo en cuenta que en la Constitución Política de Colombia en su artículo 7° se determina que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” de la

misma manera en el artículo 8° expone que “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”, es momento de aprovechar la coyuntura del país y reconocer desde el Congreso de la República su relevancia cultural para el país así como ya lo hizo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo reconozca como una práctica incluyente de las comunidades afrodescendientes en todo el mundo (*El Espectador*, 2011).

Un ejemplo claro de la evidencia cultural y de la importancia que tiene la Champeta para el empoderamiento de la sociedad es la canción *Borrón y cuenta nueva* de Viviano Torres y su grupo Anne Swing quienes por medio de su lírica transmiten mensajes claros de reconciliación social (Martínez, 2011):

*Arranquemos la mata del odio quememos la semilla*

*Del rencor y veras que construimos un país con futuro*

*Mejor, Anne Swing te quiere decir:*

*Ponga un grano de arena yo pongo un block (Bis)*

*Borrón y cuenta nueva, esa es la unión (Bis)*

*Si hoy tú quieres brindar mañana (Bis)*

*Brindémosle a la vida conciliación, olvida lo pasado*

*Deja el odio, por favor.*

*Si olvidas el mal que te hicieron desaparecerá el odio,*

*No lo alimentes, ama la gente y no habrá rencor y verás (...)*

Como antecedentes de esta iniciativa, encontramos que, a nivel distrital, en Cartagena se han presentado proyectos ante el Consejo y ante el Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias que permitan la declaración de la champeta como patrimonio cartagenero y se logre resaltar la importancia cultural y social que trae consigo este género musical, no solo para la costa caribe sino para la construcción y preservación de la identidad colombiana.

Entre estos encontramos el acuerdo 14 de agosto de 2003 por medio del cual el Concejo Distrital de Cartagena acuerda que el día 13 de agosto se institucionalice como el “Día Afro- Caribe de la Música Champeta” así mismo que se realice en los viernes y sábados más cercanos al 13 de agosto el “Festival Afro-Caribe de la Música Champeta” para promover el conocimiento y la difusión de este género musical.

Noviembre es un mes significativo para la cultura cartagenera puesto que se celebra que el 11 de noviembre de 1811 se da la independencia absoluta de España convirtiéndose en el primer territorio de Colombia y la segunda ciudad de América del Sur en ser soberano. Por tanto, para conmemorar un ritmo autóctono de la ciudad se

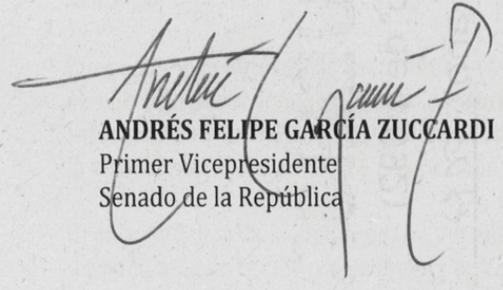
ha seleccionado el primer viernes de noviembre como el Día Nacional de la Champeta, haciendo mención que hay otras fechas

Conmemorativas como lo son el marco de los Festivales de Música del Caribe en febrero o marzo de la década de los ochenta, la fecha de la primera canción de champeta que sonó en radio o inclusive los natalicios de personajes icónicos para el género como ‘El Sayayin’.

Con base en lo anterior, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley por medio del cual se declara el Día Nacional de la Champeta en el territorio colombiano, el cual es un referente en la visibilización de las tradiciones autóctonas de la Costa Caribe colombiana, y se solicita dar inicio a los debates correspondientes en la Corporación.

## REFERENCIAS

- Aldana, Ligia (2008) Policing culture: the champeta movement under the new Colombian Constitution. *International Journal of Cultural Policy*.
- *El Espectador* (2011) Declaratoria de la ONU a favor de la Champeta. Disponible en: <http://www.elespectador.com/entretenimiento/agenda/musica/declaratoria-de-onu-favor-de-champeta-articulo-318931>
- Juliao, Jorge & Wills, Eduardo. (2015) *El campo organizacional de la música: el caso de la champeta*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Giraldo, Jorge & Vega, Jair (2014) Entre champeta y sonidos africanos fronteras difusas
- Martínez, Liliana (2014) Nueva fiebre musical de champeta se toma las listas musicales. *El Tiempo*.
- Martínez Miranda (2011) La champeta: una forma de resistencia palenquera a las dinámicas de exclusión de las élites “blancas” de Cartagena y Barranquilla entre 1960 y 2000. Universidad de Antioquia.
- Sanz, María Alejandra (2011) Fiesta de Picó: Champeta, cuerpo y espacio.
- Sanz, María Camila (2012) El alma de un género. Universidad El Rosario Colección Opera Prima. Bogotá.



**ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI**  
Primer Vicepresidente  
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de octubre del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 144, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Andrés García Zuccardi*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 144 de 2017 Senado, *por medio del cual se declara el primer viernes de noviembre como el Día Nacional de la Champeta*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Andrés Felipe García Zuccardi*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2017  
SENADO

*por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2017

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

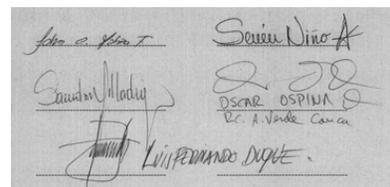
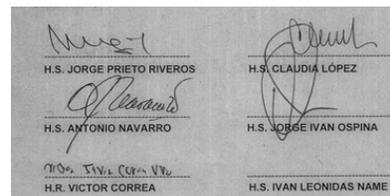
Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 145 de 2017 Senado, por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor Eljach:

Radico ante usted el presente proyecto de ley *por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones*, con el cual buscamos declarar de interés nacional a las abejas, la apicultura y la flora apícola, estableciendo políticas públicas que contribuyan al fomento, defensa, protección, sanidad, conservación, tecnificación e industrialización de la actividad apícola, reconociéndola como un sector estratégico imprescindible para la seguridad alimentaria y la conservación del planeta.

Cordialmente,



\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2017  
SENADO

*por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

### CAPÍTULO I

#### Objeto del proyecto

Artículo 1°. Declarar de interés nacional a las abejas, la apicultura y la flora apícola, estableciendo políticas públicas que contribuyan al fomento, defensa, protección, sanidad, conservación, tecnificación e industrialización de la actividad apícola, reconociéndola como un sector estratégico imprescindible para la seguridad alimentaria y la conservación del planeta.

### CAPÍTULO II

#### Finalidad

Artículo 2°. Con el fin de crear un marco regulatorio que permita cumplir con el objeto de la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:

- a) Declarar a la abeja como un insecto útil a la comunidad, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;
- b) Promover la cría de abejas y la producción apícola mediante una explotación racional.
- c) Construir una política estatal de conservación, sanidad de las abejas, fomento al consumo y comercialización de los productos apícolas;
- d) Declarar de interés nacional el fomento y la conservación de la flora de interés apícola;
- e) Promover y apoyar las prácticas agrícolas y forestales que benefician la polinización cruzada en los sistemas agrícolas, adoptando campañas nacionales a favor de las abejas y los polinizadores y la práctica de la rotación de cultivos;
- f) Impulsar la producción de todos los productos primarios y derivados de la actividad apícola respetando la carga que resiste el ecosistema en la implementación de colmenas;
- g) Promover la utilización, la transmisión del conocimiento, y el fomento de la investigación científica en el campo de la cría de las abejas, así como en la transformación y conservación de los productos apícolas, su manipulación e higiene;
- h) Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los apicultores;
- i) Promover y estimular la capacitación e investigación sobre cría de abejas, tanto en los trabajos de campo como en los realizados en la academia o en los centros de investigación apícola, para lograr una mayor competitividad en el ámbito nacional e internacional;
- j) Fomentar y estimular por medio de campañas educativas permanentes la comercialización de los productos y servicios de las abejas, describiendo sus beneficios, el contenido alimenticio y medicinal de los productos apícolas, y estimular el hábito del consumo de los productos de las abejas en los colombianos;
- k) Convertir a Colombia en un productor a gran escala de miel, polen, propóleos, jalea real, apitoxina, cera, entre otros productos de las abejas; implementos e insumos apícolas, núcleos, colonias y reinas; productos cosméticos, productos farmacéuticos y productos alimenticios que contengan productos de las abejas; mediante el estímulo, el fomento y apoyo a su producción y comercialización, a fin de poder competir con éxito en el mercado nacional e internacional;
- l) Capacitar e incentivar comercial y financieramente a los criadores de abejas, productores y distribuidores de implementos e insumos apícolas elaborados en el país, contribuyendo de esta manera a la generación de empleo y al desarrollo de la industria apícola nacional;
- m) Fomentar la creación y el desarrollo, en todo el país, de plantas de acopio y procesamiento de los productos de las abejas; almacenes de venta de miel, polen, propóleos, jalea real, apitoxina, cera, implementos e insumos apícolas;
- n) Regular el uso de plaguicidas y de bioinsumos agrícolas aplicados en cultivos que afecten el ciclo vital de las abejas;
- o) Restringir el uso de semillas transgénicas en zonas de actividad apícola.

### CAPÍTULO III

#### Ámbito de aplicación

Artículo 3°. La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional.

Artículo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y de la Protección Social tendrán a su cargo la aplicación y vigilancia de esta ley.

### CAPÍTULO IV

#### Definiciones

Artículo 5°. Para los fines de la presente ley se entenderá por:

a) **Apicultura:** El conjunto de actividades que pueden ser desarrolladas por una persona natural o jurídica encaminada a la crianza de

abejas y a explotación de los productos y servicios como la polinización;

b) **Miel:** Se entiende por miel la sustancia dulce natural producida por abejas obreras a partir del néctar de las plantas o de secreciones de partes vivas de las plantas o de excreciones de insectos succionadores de plantas que quedan sobre partes vivas de plantas, que las abejas recogen, transforman y combinan con sustancias específicas propias, y depositan, deshidratan, almacenan y dejan en el panal para que madure y añeje de las abejas las mieles y demás productos de las abejas quedan bajo la vigilancia y control de las autoridades correspondientes;

c) **Semillas Transgénicas:** Son semillas modificadas para que resulten resistentes a diversos factores que podrían afectar el desarrollo de la planta;

d) **Polinización:** Es el proceso por medio del cual las flores son fecundadas para la producción de frutos y semillas en las plantas. La polinización puede producirse por autofecundación o por fecundación cruzada, en este último tipo pueden participar diversos agentes abióticos como el viento o el agua o bióticos como insectos, aves o mamíferos;

e) **Polinización Entomófila:** La polinización entomófila se denomina al proceso de polinización de una flor por los insectos;

f) **Polen:** El polen es un suplemento natural que se obtiene de las abejas. Las abejas recogen el polen de las plantas y lo transportan hasta el panal en forma de gránulos, que elaboran ellas mismas. Los gránulos, de color anaranjado, verde o marrónoso, son formados por las abejas a partir del polen y néctar de las plantas. Mediante un proceso especial, se recoge el polen en la entrada de La Colmena;

g) **Propóleos:** Sustancia viscosa que extraen las abejas de algunas plantas y árboles, para fabricar el cimientado de su colmena. Una vez extraída, esta sustancia es modificada y sintetizada por estos insectos, otorgándoles un potente valor medicinal;

h) **Jalea Real:** Sustancia segregada por las glándulas hipofaríngeas de la cabeza de abejas obreras jóvenes melíferas, de entre 5 y 15 días, que, mezclada con secreciones estomacales, sirve de alimento a todas las larvas durante los primeros tres días de vida. Solo la abeja reina y las larvas de celdas reales, que darán origen a una nueva reina, son alimentadas siempre con jalea real. Dicha sustancia es viscosa, de un suave color amarillo y sabor ácido;

i) **Apitoxina:** Veneno fresco de las abejas purificado. Mediante procesos específicos, se eliminan componentes no benéficos del veneno, tales como aceites volátiles, lípidos y proteínas;

j) **Núcleo:** Denominación genérica de las minicolmenas que se usan en el transporte de enjambres propiciados por el apicultor;

k) **Cera:** Material que las abejas usan para construir sus nidos. Es producida por las abejas melíferas jóvenes que la segregan como líquido a través de sus glándulas cereras.

l) **Empresa Apícola:** La persona natural o jurídica, responsable económica y legalmente de la producción de miel, polen, propóleos, jalea real, apitoxina, cera, implementos e insumos apícolas, núcleos, colonias, reinas, productos de belleza, derivados alimenticios apícolas, alimentos con inclusión de miel y subproductos de las abejas, pudiendo realizar la producción en apiarios propios o de terceros y en talleres propios o de terceros, total o parcialmente;

m) **Industria Apícola:** Entiéndase por industria apícola, para efectos de los créditos de fomento y similares, la actividad de crianza y selección de abejas, investigación genética, producción miel polen, propóleos, jalea real, apitoxina, cera, implementos e insumos apícolas, núcleos, colonias, reinas, productos de belleza, derivados alimenticios apícolas, alimentos con inclusión de miel y subproductos de las abejas, dentro del país y la comercialización nacional e internacional adelantada por productores y/o comercializadores colombianos, o de empresas colombianas;

n) **Plaguicida:** Todo agente de naturaleza química, física o biológica que solo en mezcla, o en combinación, se utilice para la prevención, represión, atracción, o control de insectos, ácaros, agentes patógenos, nemátodos, malezas, roedores u otros organismos nocivos a los animales, o a las plantas, a sus productos derivados, a la salud o la fauna benéfica. La definición también incluye los productos utilizados como defoliantes, reguladores fisiológicos, feromonas y cualquier otro producto que a juicio de los ministerios de Salud o de Agricultura se consideren como tales.

## CAPÍTULO V

### De la sanidad, el control, la calidad de los productos apícolas y capacitación

Artículo 6°. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), realizarán la inspección, vigilancia y control de los reglamentos técnicos de los productos de las abejas y sus derivados para el consumo humano, y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación, o exportación.

Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano

Agropecuario (ICA), con apoyo de los Institutos Públicos de Investigación y los Centros de Investigación de las universidades, realizará los estudios sanitarios para determinar las enfermedades de riesgo en la producción apícola nacional.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá las enfermedades de control oficial, las acciones que deberá desarrollar el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y conformará las mesas técnicas con las instituciones que requiera para la articulación de acciones sanitarias y de fortalecimiento de la cadena productiva de las abejas y la apicultura.

Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, o quien haga sus veces, promoverán la generación de valor agregado y transferencia de tecnologías para el procesamiento, comercialización e industrialización de todos los productos y servicios de las abejas.

Artículo 9°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y sus entidades adscritas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y demás instituciones de educación pública y privada, impulsarán programas permanentes de capacitación e investigación en la cría de abejas, sus productos y servicios.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional a través el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), impulsará programas de crédito para Pregrados, Postgrados y/o especialización para quienes deseen profesionalizar la actividad apícola.

Artículo 10. Las instituciones de investigación apícola, de carácter nacional, departamental, distrital, municipal, públicas o privadas, atenderán las consultas e inquietudes de Apicultores de Colombia, para la formulación y ejecución de proyectos de investigación y transferencia de tecnología, dirigidos al sector apícola.

Artículo 11. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), promoverá la inclusión de programas de cría de abejas y producción apícola en escuelas, colegios e instituciones de educación media de modalidad técnica agropecuaria, y en las instituciones de educación superior que cuenten con programas o carreras del sector agropecuario.

Artículo 12. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), promoverá dentro de las instituciones penitenciarias la capacitación y elaboración de insumos para la producción apícola y productos derivados de las abejas.

## CAPÍTULO VI

### Modernización tecnológica e innovación

Artículo 13. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y las demás entidades oficiales encargadas de la asistencia técnica agraria prestarán atención regular y continua a los productores vinculados a proyectos productivos apícolas en aspectos como calidad e inocuidad, la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en la dotación de infraestructura productiva; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos; en sanidad animal y vegetal; en tecnologías de procesos de transformación; en la promoción de formas de organización empresarial; en sistemas de inteligencia de mercados e información de precios; en formas de capacitación empresarial; en las posibilidades y procedimientos para acceder al créditos.

Artículo 14. El Gobierno nacional, dentro de un término no mayor a un año, destinará los recursos necesarios para la creación y puesta en funcionamiento del Centro de Investigación y Transferencia de Tecnológica de las Abejas y la Apicultura con el propósito de generar, adaptar, validar y transferir tecnología en la producción apícola, su procesamiento y su consumo.

Artículo 15. El Ministerio de Educación Nacional por intermedio de las universidades públicas, los institutos y entidades del estado de carácter investigativo, atenderá la formulación y ejecución de proyectos priorizados en la agenda de investigación apícola para la validación de nuevos paquetes conceptuales y la correspondiente transferencia de tecnología a los apicultores en Colombia.

Artículo 16. El Gobierno nacional, a través de todos los programas de apoyo al agro colombiano, impulsará y les dará prelación a los proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología y fomento a la industria apícola.

Artículo 17. Las entidades encargadas de asistencia técnica agraria, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), allegarán información de forma periódica al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los resultados de la evaluación y seguimiento a las actividades de generación y transferencia de tecnología, a fin de verificar los resultados de desempeño y eficiencia de este componente en los proyectos productivos.

Artículo 18. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación y con los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental, definirá una política de generación y transferencia de tecnología para mejorar la productividad y la

competitividad del sector apícola, optimizar el uso sostenible de los factores productivos, y facilitar los procesos de comercialización, transformación y generación valor agregado.

Artículo 19. Instituciones como la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), los centros especializados de investigación agropecuaria, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Universidades y las demás entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica, establecerán programas de investigación, adaptación y validación de tecnologías requeridas para adelantar los programas de modernización tecnológica.

Artículo 20. El Ministerio de Agricultura, la Agencia de Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) o quien haga sus veces, promoverán los servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología, orientados a facilitar el acceso de los productores rurales al conocimiento y aplicación de las técnicas más apropiadas para mejorar la productividad, poner a disposición del apicultor programas de manejo genético que permitan que las abejas sean más resistentes a enfermedades y parásitos.

Artículo 21. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), las entidades del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), desarrollará programas de capacitación especializada en:

a) Generación y transferencia de tecnología apícola a productores y técnicos en relación al manejo integral de control de enjambres, el diagnóstico y prevención de las diferentes enfermedades que afectan a este sector productivo;

b) Supervisión técnica para los criaderos de abejas reina y productores de núcleos, que buscan la certificación de calidad genética y/o sanitaria para fomentar la generación de abejas con mayores características de producción y menor defensividad.

Artículo 22. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano (ICA), las entidades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental, promoverán la investigación y el desarrollo de prácticas agroecológicas, incentivando la utilización de abonos orgánicos y la utilización de herramientas de biodiversidad para el control de enfermedades que conlleven a la implementación

de mejores prácticas, diferentes a la utilización de químicos.

Artículo 23. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y desarrollo Sostenible, desarrollará programas de apoyo y promoción de prácticas agrícolas que benefician los servicios de polinización, fomentando la investigación que conlleve a la implementación de mejores prácticas.

Artículo 24. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible promoverá campañas preventivas a nivel nacional para minimizar el riesgo por el uso de agroquímicos y evitar su uso indiscriminado, brindando información sobre el impacto negativo de su utilización en la salud humana y en los ecosistemas, especialmente en la población de abejas y los demás polinizadores que benefician la polinización entomófila.

## CAPÍTULO VII

### **De la promoción, producción, los insumos y comercialización**

Artículo 25. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, y el Fondo de Ciencia y Tecnología, destinará recursos para fomentar la obtención de los productos de las abejas, la producción de insumos que se requieren y se utilizan en los proyectos productivos con abejas, especialmente los desarrollados por pequeños y medianos productores y empresas de economía familiar campesina.

Artículo 26. El Gobierno nacional realizará campañas a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Consejo Nacional de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, los comités departamentales y entidades privadas, para impulsar actividades en todo el país destinadas a estimular el consumo de miel y a divulgar la importancia de las abejas en la producción agropecuaria y la preservación de la biodiversidad, promoviendo a su vez, a las economías regionales.

Artículo 27. El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Consejo Nacional de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, y los Comités departamentales, promoverá en todo el país la celebración periódica de ferias nacionales e internacionales de apicultura, fomentando la participación en vitrinas comerciales de productos e insumos apícolas y sus derivados.

Artículo 28. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), mediante el Programa de Alimentación Escolar (PAE), propenderá por la adquisición de productos apícolas para ser entregados a los niños de las escuelas públicas, comederos comunitarios y guarderías, con el ánimo de fomentar desde temprana edad la alimentación saludable, la cultura y el consumo de estos productos.

Artículo 29. El Gobierno nacional implementará los mecanismos necesarios para ordenar a las entidades oficiales, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Fuerzas Armadas, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), el Ministerio de Educación Nacional, y todas aquellas que manejen presupuestos de compras de alimentos, que incluyan en las minutas de las raciones el suministro de la miel de abejas como endulzante natural.

Artículo 30. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Fondo Nacional de Turismo (Fontur), implementarán políticas de comercialización y posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales de todos los productos de las abejas, como son la miel de abejas, polen, propóleos, jaleas real, cera, apitoxina, abejas, entre otros; de igual manera implementos, equipos, herramientas, núcleos e insumos apícolas entre otros, en condiciones favorables para los apicultores de Colombia.

Las importaciones y exportaciones de productos de las abejas, abejas reinas, implementos, equipos, herramientas e insumos apícolas serán realizadas según el comportamiento de la balanza comercial y teniendo en cuenta los parámetros técnicos, registros sanitarios, normas de calidad internacional, certificaciones en buenas prácticas apícolas y según los convenios vigentes en otros países relacionados con la admisibilidad de los productos de las abejas.

Artículo 31. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Consejo Nacional de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, los entes territoriales, las autoridades de orden nacional, departamental y municipal, promoverán, impulsarán y apoyarán el uso de las abejas melíferas como agente polinizador para incrementar la producción en los cultivos financiados con los recursos de las entidades del Estado.

Artículo 32. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, desarrollará campañas publicitarias para fomentar el consumo de los productos de las abejas y sus derivados, informará sobre los usos y beneficios de los productos de las abejas como alimento directo, como materia prima en la industria alimenticia, farmacéutica, culinaria, confitería y para la fabricación de productos de aseo, de belleza entre otros; así mismo, su utilización como producto complementario en combinación con otros alimentos o como aderezo natural y la estimulación para la generación de nuevos productos.

Se desarrollarán campañas dirigidas al consumidor de manera que las personas puedan reconocer con facilidad la autenticidad de la miel.

Artículo 33. El Gobierno nacional a través de los organismos de inspección vigilancia y control, defenderá la producción apícola nacional, especialmente la competencia desleal y el ingreso de productos de contrabando, sacando del mercado las mieles adulteradas, falsificadas, los jarabes y los siropes.

## CAPÍTULO VIII

### **Del Registro Nacional de Apicultores y la Trashumancia de las Colmenas**

Artículo 34. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Consejo Nacional de Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), serán los encargados de la formulación de planes y programas para el fomento de la industria apícola en Colombia.

Artículo 35. Créase el Registro Apícola Nacional, administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), entidad que se encargará de expedir a cada apicultor registrado su Cédula Apícola con su respectiva foto, datos personales, número de registro y número de la cédula de ciudadanía.

Parágrafo 1°. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), llevará la información sistematizada de los apicultores registrados y cedulados, así como el lugar donde realizan la actividad apícola y el número de colmenas a su cargo, las cuales deben estar marcadas en caliente, con el número de registro de cada apicultor.

Para el transporte de colmenas, el responsable deberá exhibir, ante las autoridades, la cédula apícola y el permiso respectivo expedido por esta entidad.

Parágrafo 2°. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), elaborará la reglamentación para las buenas prácticas apícolas y certificará los predios que cumplan con los requisitos en el territorio nacional.

Parágrafo 3°. Se establece el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley para que el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), dé cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

## CAPÍTULO IX

### **De la protección a las abejas**

Artículo 36. Con el objeto de proteger las colonias de abejas de la acción tóxica de productos agroquímicos, prohíbase a los agricultores, ganaderos y silvicultores, el uso de los mismos a una distancia menor de 3 kilómetros del predio donde se encuentren ubicados apiarios, para lo cual deberá consultarse el Registro Apícola Nacional.

Artículo 37. Prohíbase el uso de semillas transgénicas como maíz, soya, canola, algodón entre otras, que son tratadas con pesticidas

neonicotinoides, en predios ubicados a una distancia menor de 3 kilómetros del lugar donde se encuentren situados los apiarios, para lo cual deberá consultarse el Registro Apícola Nacional.

Artículo 38. No podrá importarse, fabricarse o distribuirse, para uso dentro del territorio nacional, abono comercial alguno o enmienda de terreno, a menos que las moléculas químicas y su grado de formulación hayan sido evaluados y aprobados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en su calidad de Autoridad Nacional Competente, quien deberá reevaluar cada producto de las marcas comerciales que se encuentran en el mercado.

Artículo 39. No podrá importarse, fabricarse o distribuirse, para uso dentro del territorio nacional, producto agro tóxico alguno a menos que su grado y formulación haya sido evaluado y aprobado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 40. El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) reevaluará la formulación y aplicación de los productos plaguicidas, insecticidas, fungicidas y herbicidas, o cualquier instrumento de control biológico, que son usados de manera convencional para el control de plagas, de manera que su utilización sea restringida con el fin de que no se ponga en riesgo la salud humana ni la conservación de las abejas y los demás polinizadores.

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) coordinará con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Nacional de Salud y Protección Social, a través de sus respectivas entidades adscritas y vinculadas, las acciones que se deben aplicar para el manejo de plaguicidas.

Parágrafo 1°. Los plaguicidas químicos de uso agrícola clasificados como extremadamente peligrosos, altamente peligrosos y de peligrosidad media, solo podrán venderse al usuario previa prescripción del Asesor Técnico autorizado por el ICA, o quien haga sus veces. Quien venda un producto sin la autorización mencionada incurrirá en una infracción que acarreará las sanciones respectivas.

Parágrafo 2°. Se prohíbe la comercialización y uso de agroquímicos que ya están restringidos en Estados Unidos, la Unión Europea y cualquier otro país, por su alto grado de toxicidad y alto poder residual, y el Gobierno nacional revisará anualmente las actualizaciones que en la materia se realicen a través de la entidad competente.

Artículo 41. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), deberá financiar los estudios de laboratorio correspondientes, previa cadena de custodia garantizada por la entidad, para comprobar biológica y químicamente las causas de las afectaciones y muertes de abejas en el territorio nacional.

Artículo 42. Quienes contravengan las normas establecidas en el presente capítulo, serán investigados por la autoridad encargada de ejercer vigilancia y control y conllevará a la imposición de sanciones y multas a que haya lugar de conformidad con las normas aplicables.

Artículo 43. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), deberán conservar parches de vegetación nativa y bosques que sirven de reservorios y permitan el sostenimiento de poblaciones de polinizadores nativos.

## CAPÍTULO X

### Fomento organizacional

Artículo 44. Se conformarán Comités Departamentales y Municipales de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura en los departamentos productores apícolas a través de las respectivas Secretarías de Desarrollo Económico.

Artículo 45. El Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y la Unidad administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio de Trabajo, desarrollarán programas para el fortalecimiento del encadenamiento productivo formalizado de la actividad apícola en Colombia y se articulará la información ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), para la actualización del registro de las organizaciones de apicultores que se asienten en cada departamento.

## CAPÍTULO XI

### Crédito y fomento a la apicultura

Artículo 46. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Comisión Nacional de Crédito y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), y el Banco Agrario, crearán y desarrollarán líneas de crédito dirigidas al fomento de la cría de abejas y al desarrollo de su industria y comercialización en Colombia.

Parágrafo 1°. Los créditos dirigidos a los pequeños y medianos productores apícolas serán cubiertos por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), por el ciento por ciento (100%) del monto del crédito, y podrán tener acceso de acuerdo con los reglamentos del sistema financiero.

Parágrafo 2°. Los créditos línea Finagro, dirigidos a la cría de abejas y su industria, tendrán del Gobierno nacional el Incentivo a la Capitalización Rural.

Artículo 47. El Gobierno nacional, los gobernadores y alcaldes, deberán incluir en los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales el fomento de la actividad apícola.

Artículo 48. El Gobierno nacional promoverá e incentivará la actividad apícola en las zonas arborizadas de protección de fuentes hídricas, reservas naturales de la sociedad civil, parques naturales y en todos aquellos lugares que ofrezcan bienestar a las abejas y no constituyan peligro para los visitantes.

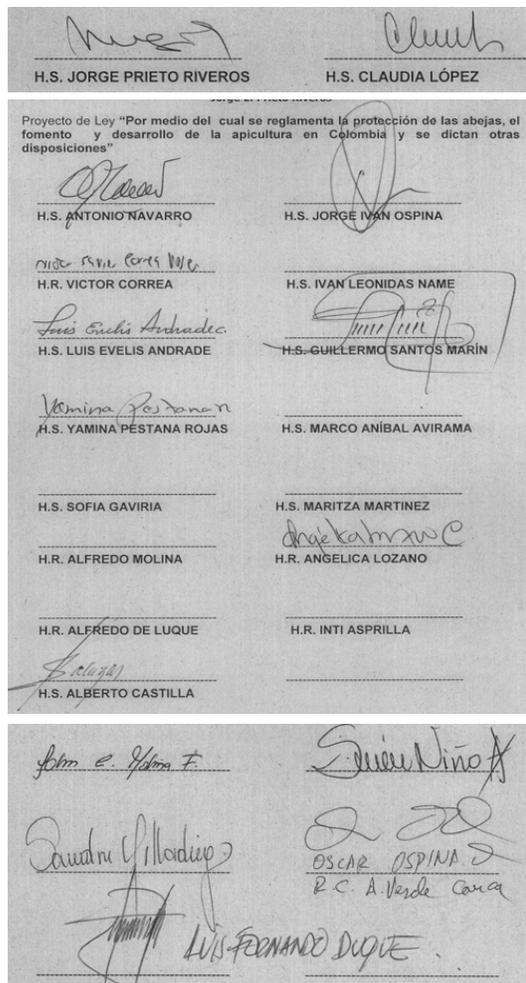
Artículo 49. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses después de su sanción.

## CAPÍTULO XII

### Vigencias y derogatorias

Artículo 50. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

Cordialmente,



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las abejas juegan un papel importante en la preservación de la vida, debido a que son en gran parte las responsables del equilibrio ecológico global, teniendo en cuenta que es el insecto, por excelencia, que se encarga de polinizar todas las flores, aunque existen otras especies de insectos o de pájaros que también ayudan a cumplir con esta función, pero que lo hacen en un menor porcentaje

de efectividad. Las abejas son indispensables en la cadena de producción de alimentos porque ayudan a perpetuar la vida vegetal.

Según científicos, de cada 10 cosas que comemos, al menos cinco han tenido acción directa de las abejas en un 75 u 80 por ciento. Esto quiere decir que sin abejas no hay polinización y sin polinización no hay comida.

Las abejas tienen una función protagónica dentro del proceso de polinización, ya que para la reproducción vegetal es necesario el traslado del polen desde las anteras, o (partes masculinas de la flor), hasta los estigmas (parte femenina de la flor), que puede realizarse de la misma planta o de otras.

Este proceso de polinización es algo que la naturaleza nos ofrece de manera gratuita, sin embargo es preocupante que la población de abejas en el mundo haya disminuido, en la mayoría de los casos por intervención del hombre.

### Factores que ponen en riesgo la población de las abejas

- Los pesticidas agrotóxicos, los cuales son utilizados de manera indiscriminada y al entrar en contacto con las abejas estas mueren o pierden su camino de regreso. Un ejemplo de ello son los pesticidas que contienen glifosato, que no solamente afectan a los polinizadores generando daños al ecosistema y además causan problemas a la salud humana. Aunque mucho se ha discutido en Colombia su utilización en la erradicación de cultivos ilícitos nada se ha logrado. Estos siete plaguicidas prioritarios (imidacloprid, tiametoxam, clotianidina, fipronil, clorpirifos, cipermetrin y deltametrin), son un verdadero peligro para las abejas.

Según lo expuesto en el artículo *Sin freno, muerte masiva de abejas* [http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/sin-freno-muerte-](http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/sin-freno-muerte-masiva-de-abejas.html)

*masiva-de-abejas.html* párrafos 9º (...) “Según la profesora Nates, hasta 2014 en Colombia se habían prohibido 195 tipos de pesticidas o ingredientes activos, pero todavía están siendo usados indiscriminadamente, “de manera que puede haber muchas leyes pero parece que no hay quién controle y vigile”.

- Los sistemas de telecomunicaciones, que emiten ondas que hace que estos pequeños insectos pierdan su propio sistema de navegación y se extravíen.
- La tala de la vegetación al borde de los caminos de penetración.
- La destrucción de plantas en flor, lo cual limita las fuentes de alimentación de los insectos polinizadores.
- Las prácticas de cultivos intensivos de la tierra que destruye el hábitat de las abejas, la agroindustria que acaba con el hábitat

natural, se genera un aumento de las áreas cultivadas.

- El cambio climático.
- El desconocimiento de la población en general sobre la importancia de los polinizadores en el ciclo biológico y la seguridad alimentaria hace que se le dé un tratamiento inadecuado de control de enjambres.

#### **Dificultades que afronta el sector Apícola**

Además de la utilización intensiva de agroquímicos y pesticidas que están acabando con la población de abejas y los demás polinizadores, se le suma el comercio de miel adulterada. En la actualidad no se exige el registro Invima teniendo en cuenta que se trata de una materia prima que no tiene ningún aditivo y no es considerada como un alimento de alto riesgo para la salud. Sin embargo, se deben tomar medidas al respecto, y es importante tener la certeza de que el producto que están comprando es miel y no una falsificación. Para ello se deben realizar campañas educativas que ayuden al consumidor a reconocer la autenticidad del producto.

Es tan alarmante la cifra de falsificación de los productos de las abejas que se estima que está presente en por lo menos 80% de estos, lo cual se constituye en un problema a la hora de la comercialización y disminuye las posibilidades de crecimiento del sector.

Por lo anterior, se hace indispensable establecer un registro del apicultor que contenga información como el número de colmenas y el lugar donde están ubicadas. Los lotes de miel estarán numerados y deberán tener el número del de registro del apicultor, lo cual ofrece mayor control sobre la información y nos permite saber a quienes estarían dirigidos los incentivos establecidos en el presente proyecto de ley.

#### **La importancia de las abejas y otros polinizadores en la seguridad alimentaria**

Es importante saber qué tipo de labor prestan estos pequeños polinizadores, según el artículo publicado por Mónica Parrilla Sin abejas, nuestros alimentos están amenazados! **“El trabajo de los polinizadores es un servicio “gratuito” que está valorado en 265.000 millones de euros al año en todo el mundo y 22.000 en Europa”.**

La producción de alimentos depende en gran medida de la labor de polinización de las abejas (...) **“dependen más que otros de la polinización por insectos, de esta manera tenemos, por ejemplo, cultivos como los kiwis, calabacines, calabazas, melones, sandías que dependen en un 90 incluso 100% del trabajo de los insectos, y otros que dependen en menor medida.** [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) › Inicio › Blog, párrafos 2º y 4º.

**Las abejas melíferas más ampliamente usadas son las razas europeas de Apis mellifera,**

**una especie de abeja que se encuentra también de África y el Medio Oriente.” (...)**

**“Las Apis mellifera originarias del África tropical son un poco más pequeñas que las europeas y su comportamiento es muy diferente. Son mucho más sensibles al peligro y salen de los panales para defenderlos. Las abejas melíferas tropicales tienden más a abandonar sus nidos o colmenas cuando son importunadas porque la posibilidad de sobrevivir es mayor en los climas tropicales. En algunas Regiones los enjambres de abejas melíferas emigran estacionalmente. Es importante tener en cuenta estos factores en la crianza de abejas en las zonas tropicales”.**

Las abejas realizan un papel importante en la polinización cruzada. Ellas recogen el néctar de cientos de flores el cual es utilizado para producir su alimento, y llevan en su cuerpo el polen de una flor a otra.

#### **Propiedades y usos de la miel**

La miel de abejas es un alimento nutritivo, un endulzante natural el cual puede ser preservado durante varios años. Es además fuente de carbohidratos y oligoelementos, los cuales son muy beneficiosos para un adecuado funcionamiento celular.

La miel tiene múltiples usos, dentro de los cuales podemos citar el medicinal, alimenticio y cosmético. En el ámbito terapéutico, la miel es el producto de las abejas más utilizado, debido a sus múltiples propiedades para curar un gran número de padecimientos, entre los que destacan los derivados de problemas respiratorios, como dolor de anginas, tos, ronquera, bronquitis, laringitis, etcétera. Puede ingerirse sola, mezclada con otros elementos, o bien como endulzante de las distintas infusiones de plantas medicinales y tés prescritos para estas dolencias.

Algunas propiedades de la miel son: (publicado en [pulevasalud.com](http://pulevasalud.com) por la doctora D<sup>a</sup>. Ana Haro García, del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Granada).

– Tonicante: La miel aporta azúcares simples, como la glucosa y la fructosa, que se absorben muy fácilmente, pasando rápidamente a sangre. A esto hay que añadir la presencia de otras sustancias con alto valor biológico como antioxidantes, flavonoides, carotenoides, fenoles, enzimas, etc.

– Bactericida, antiséptico y cicatrizante: La miel posee un gran poder antibiótico y cicatrizante, por lo que ha sido utilizada desde tiempos remotos en el tratamiento de heridas, quemaduras, úlceras, etc. Cuando la miel es aplicada sobre una herida, la glucosa oxidasa produce localmente una lenta liberación de peróxido de hidrógeno (agua oxigenada), con una acción antiséptica. En el tratamiento de heridas, la miel estimula la división y el crecimiento de las células, favoreciendo la cicatrización.

– Antiinflamatoria y emoliente: Ha demostrado ser un remedio eficaz en el tratamiento de dermatitis seborreica y caspa, principales causa de la pérdida del cabello, y en el caso de hemorroides (uso externo).

– Expectorante y antitusivo eficaz: La miel es de gran ayuda en caso de sinusitis, irritaciones de garganta y procesos bronquiales simples, que cursan con tos seca, al ser un buen expectorante y calmante de la tos. Mezclada con avellana constituye también un buen remedio para la tos crónica y favorece la expectoración.

– Digestiva y laxante: La miel favorece el proceso de digestión gastrointestinal y, sobre todo, es eficaz en casos de estreñimiento. La miel normaliza la acidez y la secreción del jugo gástrico.

– Relajante e inductora del sueño: Además de su efecto tónico sobre el organismo en general, la miel posee propiedades relajantes, sedantes e inductoras del sueño, al favorecer la absorción de triptófano, que es precursor de la serotonina (sustancia química reguladora del buen estado de ánimo del organismo), por lo que se recomienda en la dieta habitual de pacientes aquejados de insomnio crónico.

– Mineralizante: La miel mejora la absorción de otros nutrientes, como es el caso del calcio o

del hierro. Contribuye así al mantenimiento de la masa ósea que conforma el esqueleto, lo que resulta de interés en caso de fracturas óseas, dietas pobres en calcio, menopausia u osteoporosis, donde la pérdida de masa ósea es más acentuada.

– Prebiótica: La miel puede ser considerada como alimento prebiótico por su contenido en oligosacáridos, azúcares de cadena media presentes en la misma, como la melecitosa, la maltotriosa y la rafinosa, que parecen estimular el crecimiento y la actividad de especies de bifidobacterias que habitan en el colon humano y que forman parte de la microflora intestinal saludable.

– Antioxidante: Diversos estudios han sugerido como responsables de la actividad antioxidante de la miel a los componentes minoritarios de la misma, y en especial, a los compuestos polifenólicos, como los flavonoides, los carotenoides, junto a aminoácidos, minerales y vitaminas C y E.

La exportación de miel es una gran alternativa y parte importante de las divisas que se generan en países en vía de desarrollo. Entre los mayores exportadores se encuentra China, Argentina y México. Según datos obtenidos [www.fao.org/docrep/008/y5110s/y5110s03.htm](http://www.fao.org/docrep/008/y5110s/y5110s03.htm) **La polinización cruzada.**

### COMPORTAMIENTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DE MIEL:

**TABLA 1: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE MIEL DE ABEJAS Y CRECIMIENTO ANUAL**

Importadores	Valor de las importaciones						Crecimiento anual
	2010	2011	2012	2013	2014	Valor promedio anual	
Mundo	1.495.798	1.697.404	1.723.178	2.006.958	2.270.860	1.838.840	10%
Estados Unidos	292.771	387.255	416.003	481.081	561.543	427.731	15%
Alemania	289.073	277.955	279.468	322.004	316.172	296.934	3%
Francia	95.540	107.695	92.810	113.220	153.619	112.577	10%
Reino Unido	114.862	136.819	107.575	126.422	132.780	123.692	2%
Japón	100.248	117.662	105.382	116.268	120.196	111.951	4%
Italia	53.363	57.967	56.116	75.188	91.182	66.763	13%
Bélgica	50.846	56.770	55.841	68.048	77.641	61.829	10%
Arabia Saudita	48.332	52.443	62.016	66.422	74.324	60.707	11%
España	38.042	43.559	48.292	53.047	61.181	48.824	11%
China	9.599	12.906	26.208	42.932	58.612	30.051	48%

Fuente: Trademap, 2015.

**TABLA 2: VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE MIEL DE ABEJAS Y CRECIMIENTO ANUAL**

Exportadores	Valor de las exportaciones						Crecimiento anual
	2010	2011	2012	2013	2014	Valor promedio anual	
Mundo	1.488.279	1.700.097	1.769.206	2.070.376	2.293.052	1.864.202	11
China	182.513	201.375	215.051	246.550	260.263	221.150	9
Argentina	173.426	223.553	215.147	212.637	204.438	205.840	3
Nueva Zelandia	69.970	87.089	103.892	140.174	168.191	113.863	22

Exportadores	Valor de las exportaciones						Crecimiento anual
	2010	2011	2012	2013	2014	Valor promedio anual	
Alemania	109.864	120.716	127.246	134.316	150.310	128.490	7
México	84.743	90.359	101.497	112.352	147.037	107.198	13
Vietnam	50.942	67.141	58.131	89.966	127.806	78.797	21
España	81.717	79.184	79.843	91.483	120.428	90.531	9
Brasil	55.021	70.869	52.348	54.124	98.576	66.188	9
Hungría	60.774	60.117	63.501	90.467	95.791	74.130	13
Ucrania	19.954	27.821	31.113	52.972	93.198	45.012	37

Fuente: Trademap, 2015.

Según los últimos datos oficiales en el 2014 Argentina se posicionó como el segundo productor y exportador de miel después de China, a ese año contaba con veinticinco mil productores que trabajan con tres millones de colmenas, este por supuesto es una cifra aproximada, todas sus provincias desarrollan actividad apícola exceptuando tierra de fuego; su ascenso en la producción comenzó entre el año 2000 y 2004, la expansión de la actividad un factor de desarrollo rural y familiar, que a su vez se tradujo en uno de los países con mayor desarrollo científico según la Senasa, es así que se ha convertido el exportador del 10% de la miel que consume el mundo.

Si bien Colombia no está dentro de un lugar importante en el sector productor de miel, sí tiene un gran potencial debido a que por la variedad en sus pisos térmicos y el de la flora que podría convertirnos en uno de los mayores exportadores de miel. Según Raúl Echeverry Echeverry en su primer estudio Flora Apícola de algunas Áreas Colombianas, marzo de 1974 *“El estudio de la flora apícola colombiana es muy extenso, según conceptos muy autorizados de eminentes botánicos posee más de cincuenta mil especies, solo de fanerógamas, es decir, plantas productoras de flores”*.

*“Esta apreciación podría fácilmente colocar a Colombia en un primer plano mundial, en cuanto a la flora diversificada y ello es posible en cuanto a la flora diversificada, si se tiene en cuenta la gran variedad ecosistémica que hay en nuestro país, los cuales comprenden distintos tipos de suelos, alturas que van desde el nivel del mar hasta las Nieves perpetuas de nuestras cordilleras andinas, diversos y un régimen pluviométrico más menos constante y satisfactoria para que la flora persista en condiciones satisfactorias”*.

Raúl Echeverry Echeverry profesor de botánica del jardín Botánico Alejandro Vont Humbolt realizó un amplio Estudio sobre *“la Flora apícola colombiana”* Tercer año de la segunda Expedición Botánica, en la cual se hizo un reconocimiento de la flora apícola en la cual se logró reconocer más de 500 especies.

#### Reseña de la apicultura en Colombia

En Colombia la oferta ambiental apícola está siendo subutilizada, al igual que se desaprovecha

el territorio donde se podría desarrollar este tipo de agronegocio.

La apicultura se introdujo en Colombia durante la conquista, con la llegada de la abeja *Apis Mellifera*. Dicha actividad fue desarrollada de manera rudimentaria.

En 1910 se desarrolla el primer manual de apicultura racional de Colombia.

En 1933 se realiza la importación de Razas europeas.

En 1950 Se crea la división de apicultura en la oficina de industria animal. En 1959 se crea la Asociación Nacional de Apicultores.

En la década de los 70 la apicultura logra su mayor desarrollo en Colombia.

Se reportan exportaciones entre 200 y 300 toneladas de miel entre 1973 y 1975.

En 1980 ingresa al país la abeja africanizada, que fue calificada como peligrosa debido a que son muy defensivas, lo cual generó una reducción en la actividad apícola debido a los incidentes y muertes de animales incluso pérdidas humanas por la picadura.

A causa de la disminución en la actividad apícola se disolvieron muchas organizaciones a nivel regional.

Se generaron nuevas estrategias mediante adecuación técnica y tecnológica de la abeja africanizada. Como por ejemplo la ubicación de colmenas en lugares distantes a las viviendas y los demás animales, aumentar el tamaño de los ahumadores y trajes especiales para aislar el cuerpo de una manera más segura, creación de unidades tipo toldillo para facilitar la extracción de la miel.

Se registra entre 1980 y principios de los se registra la aparición del ácaro *Varroa Destructor* que afecta la *Apis Mellifera*, un duro Golpe al desarrollo de esta actividad económica.

Las abejas africanizadas se adaptaron genéticamente, logrando de esta manera ser resistentes al *Varroa Destructor*.

En la década de los 90 diversificaron la actividad y se da mayor importancia a la producción de polen especialmente en la región cundiboyacence.

De 2000 a 2011 no se registran exportaciones de Colombia a otros países.

#### Antecedentes Legislativos

Según información recaudada de la página marco legal específico Cadena productiva de las abejas y la apicultura en Colombia

<https://sites.google.com/site/cpaaabejascolombia/calendar/marco-legal-especifico>

Los antecedentes legislativos son:

#### NORMATIVIDAD SANITARIA

NORMA	COMENTARIO
Decreto número 3075 de 1997 Título III: Vigilancia y control	<p>Artículo 41. <i>Obligatoriedad del registro sanitario.</i> Todo alimento que se expenda directamente al consumidor bajo marca de fábrica y con nombres determinados, deberá obtener registro sanitario expedido conforme a lo establecido en el presente decreto. Se exceptúan del cumplimiento de este a los alimentos siguientes.</p> <p>a) “los alimentos naturales que no sean sometidos a ningún proceso de transformación, tales como granos, frutas, hortalizas, verduras frescas, miel de abejas y otros productos Apícolas”.</p> <p>Aunque para la miel de abejas y los otros productos Apícolas no es obligatorio y los otros productos Apícolas no es de obligatoriedad la obtención del registro sanitario, si se exige el cumplimiento de otros requisitos del Decreto número 3075 de 1997 para su manejo y comercialización como alimento.</p>

#### NORMATIVIDAD CIVIL

NORMA	COMENTARIO
Ley 57 de 1887 Código Civil Colombiano y demás disposiciones reglamentarias. Libro II: De los bienes y de su dominio posesión uso y goce. Título IV: De la ocupación	<p>Artículo 695. Los animales bravos pertenecen el dueño de las jaulas, pajareras, conejeras, colmenas, estanques o corrales en que estuviesen encerrados, pero luego, que recobran su libertad natural, puede cualquier persona apoderarse de ellos, y al serlos suyos, con tal que actualmente no vaya el dueño en seguimiento de ellos, teniéndolos a la vista, y que por lo demás no se contravenga el artículo 688.</p> <p>Artículo 696. Las abejas que huyen de las abejas y posan en árbol que no sea del dueño de estas, vuelven a su libertad natural y cualquiera puede apoderarse de ella y de los panales fabricados por ellas, con tal de que no lo hagan sin permiso del dueño en tierras ajenas, cercadas o cultivadas, o contra la prohibición del mismo, en las otras; pero el dueño de las abejas no podrá prohibirse que persiga a las abejas fugitivas en tierras que no estén cerradas ni cultivadas.</p>

#### NORMATIVIDAD AGROPECUARIA

NORMA	COMENTARIO
Resolución número 383 de 1971 Ministerio de Agricultura	Por el cual se caracterizan los productos agropecuarios para efectos de clasificación de empresas comercializadoras de estos. El inciso 11, literal D, N° 141, clasifica la miel de abejas como producto agropecuario.
Decreto número 2373 de 1974	Señala que los patrones cuya actividad económica sea la agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, avicultura o apicultura deberán pagar el subsidio familiar por intermedio de la caja de crédito agrario.

NORMA	COMENTARIO
Resolución número 473 de 1976 Ministerio de Agricultura	Artículo 21, establece los requisitos sanitarios para la importación al país de las abejas y sus productos, como mecanismo de protección de la producción agropecuaria
Decreto número 1080 de 1977	Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Fomento de la Apicultura. Así mismo considero que la producción agropecuaria es pilar fundamental para nuestra economía y que las abejas mediante la polinización himenófila contribuyan a incrementar sensiblemente las cosechas de los cultivos; que las abejas mediante su producción, han mejorado sensiblemente la economía de las zonas campesinas del país.
Resolución número 665 de 1977 Ministerio de Agricultura	Exige a toda persona natural o jurídica que se dedique total o parcialmente a la explotación apícola y a la importación de reinas, abejas, productos o subproductos de origen apícola, deberán registrarse en el ICA como tales. Además señala esta misma resolución que la vigilancia de las disposiciones sanitarias en Apicultura estará a cargo del ICA.
Decreto número 3189 de 1979	Cataloga a la apicultura como parte del sector primario de la economía junto con la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca, entre otros.
Ley 20 de 1979	Señala que para efectos fiscales se entiende por negocio de ganadería, la actividad económica que tiene por objeto la cría, levante o desarrollo, la ceba de ganado bovino, caprino, bovino y porcinos las especies menores. Es bien sabido que la apicultura es catalogada como una de las especies menores junto con la cunicultura.

NORMA	COMENTARIO
Acuerdos números 23 y 25 de noviembre 12 de 1979	La Junta Directiva del ICA acuerda las tarifas para el servicio de inspección y cuarentena, las tarifas para la expedición de guías o licencias de movilización, haciendo extensivas a las abejas.
Decreto número 2333 de 1982	Reglamentario de la Ley 9ª de 1979, estableció en el artículo 84 que el registro que actualmente expide el Ministerio de Agricultura a los apiarios, en cuya jurisdicción se encuentren ubicados, reemplazara la Licencia Sanitaria de Funcionamiento que deben tener conforme a este decreto.
Resolución número 663 de 1991	La cual establece los requisitos que deben cumplir los apicultores para obtener el registro para sus apiarios y se dictan otras medidas de sanidad apícola.
Resolución número 758 de 1992	Dispone que las resoluciones por las cuales se otorga registro a los apiarios, llevarán las firmas del Secretario General y el Director General de Producción

NORMA	COMENTARIO
Resolución número 00001057 de 2010	Por la cual se establece el régimen técnico sobre los requisitos sanitarios que debe cumplir la miel de abejas para consumo humano (fue derogado).
Resolución número 000282 de 2012	Por la cual se reconoce la organización de la cadena productiva de las abejas y la apicultura.

• **Proyecto de ley número 273 de 206**, por medio de la cual se reglamenta la actividad apícola en Colombia, presentado por la Representante Sandra Velásquez Salcedo.

#### Objetivo final del proyecto

El presente proyecto de ley propone regular las actividades apícolas en su conjunto, comprendiendo: crianza de abejas, producción de material vivo, producción de miel, la trashumancia de las colmenas, la polinización de cultivos entomófilos, la producción de jalea real, cera, propóleos, polen y demás productos obtenidos de las abejas, el acopio, la industrialización y/o comercialización, la fabricación y utilización de implementos, equipos e insumos destinados a la producción apícola, el desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología, el fomento y créditos para el desarrollo de la actividad apícola, el cuidado de las abejas y su protección frente al uso de agroquímicos, así como la protección y conservación de la flora apícola.

La apicultura es una actividad que contribuye a fortalecer el sistema económico de los habitantes de la zona rural, incorporando este tipo de actividad agroecológica a su medio de subsistencia de una manera sostenible; pero además asegura la continuidad del hábitat y de la diversidad biológica. Es por ello que debemos fortalecer esta actividad en Colombia aprovechando el gran potencial que tenemos debido a nuestra amplia flora apícola y la variedad de pisos térmicos en nuestro país.

#### Bibliografía

MANUAL DE USO SEGURO Y RESPONSABLE DE AGROQUÍMICOS EN CULTIVOS FRUTIHORTÍCOLAS, Roberto Matías Pacheco, Evelyn Itatí Barbona, INTA ediciones 2017.

APITOXINA, Doctor LUIS JORGE DE FELICE, Ediciones ARGENTINAS Y AMERICANAS 1º edición.

GUÍA AMBIENTAL APÍCOLA, DIEGO SILVA GARNICA, ADRIANA LUCÍA DORADO, JOSÉ ANTONIO GÓMEZ DÍAZ Editor: Bogotá, D.C. Instituto Humboldt, 2006.

Tesis de investigación, SISTEMA DE PRODUCCIÓN Y ECONOMÍA APÍCOLA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA Y BOYACÁ. CASOS DE TRES ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES. OSWALDO ANDRÉS SÁNCHEZ ALARCÓN, Universidad Nacional de COLOMBIA 2014.

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de Magíster en Desarrollo Rural, APICULTURA CAMPESINA UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL EN OCAMONTE, SANTANDER. MIGUEL ÁNGEL BARRAGÁN RIVERA. Universidad Pontificia Javeriana 2014.

EL DECLIVE DE LAS ABEJAS, PELIGROS PARA LOS POLINIZADORES Y LA AGRICULTURA DE EUROPA, Reyes Tirado, Gergel y Simón y Paul Johnston, Unidad Científica de Greenpeace, Universidad de Exeter, Reino Unido, Nota técnica e los laboratorios de Greenpeace. Revisión 1/2013.

MANUAL FORMATIVO. RETIRADA DE ENJAMBRES EN LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO. JAIME HERRERA NÁRDIZ Edita: Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo (ICASST), 2011. DIAGNÓSTICO DE LA ACTIVIDAD APÍCOLA Y DE LA CRIANZA DE ABEJAS EN COLOMBIA. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Dirección de Cadenas Productivas Interamericano de

Cooperación para la Agricultura (IICA), TELMO MARTÍNEZ ANZOLA-2006.

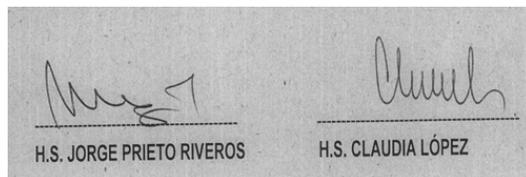
INFORME SECTORIAL DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LAS ABEJAS Y LA APICULTURA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diciembre de 2015. Glosario de Términos – Invima. <https://www.invima.gov.co> › Servicios de Información al Ciudadano.

<https://sioc.minagricultura.gov.co/Apicola/Documentos/004%20->

[%20Documentos%20Competitividad%20Cadena/004%20-%20D.C.%20-](https://sioc.minagricultura.gov.co/Apicola/Documentos/004%20-%20D.C.%20-)

[%202011%20Abril%20-%20Diagnostico%20Apicola.pdf](https://sioc.minagricultura.gov.co/Apicola/Documentos/004%20-%20D.C.%20-%202011%20Abril%20-%20Diagnostico%20Apicola.pdf) [https://www.infoagro.com/abonos/control\\_biologico.htm](https://www.infoagro.com/abonos/control_biologico.htm)

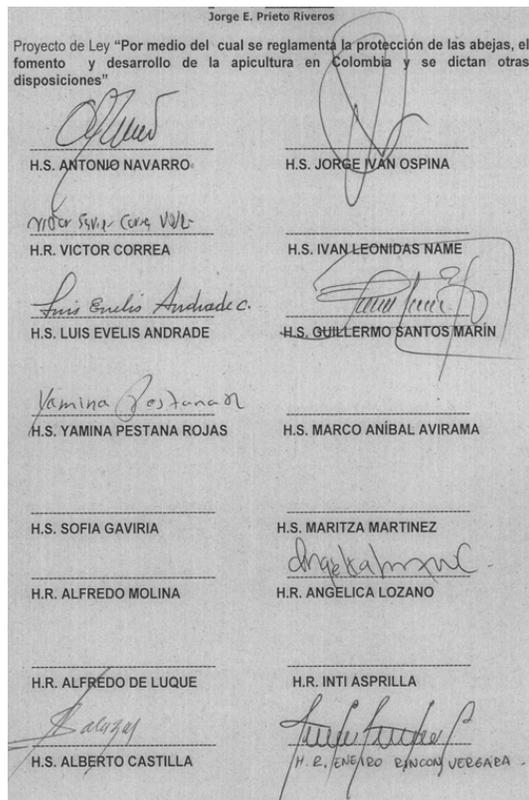
Cordialmente,



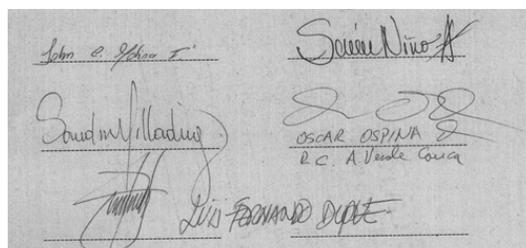
H.S. JORGE PRIETO RIVEROS      H.S. CLAUDIA LÓPEZ

Jorge E. Prieto Riveros

Proyecto de Ley "Por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones"



H.S. ANTONIO NAVARRO      H.S. JORGE IVÁN OSPINA  
 H.R. VÍCTOR CORREA      H.S. IVÁN LEONIDAS NAVE  
 H.S. LUIS EVELIS ANDRADE      H.S. GUILLERMO SANTOS MARÍN  
 H.S. YAMINA PESTANA ROJAS      H.S. MARCO ANÍBAL AVIRAMA  
 H.S. SOFÍA GAVIRIA      H.S. MARITZA MARTÍNEZ  
 H.R. ALFREDO MOLINA      H.R. ANGÉLICA LOZANO  
 H.R. ALFREDO DE LUQUE      H.R. INTI ASPRILLA  
 H.S. ALBERTO CASTILLA      H.R. OSCAR OSPINA  
 R.C. A. Vande Correa



H.S. JUAN CARLOS RODRÍGUEZ      H.S. SANDRA VILLADIEGO  
 H.S. LUIS FERNANDO DUQUE

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de octubre del año 2017 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 145, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 145 de 2017 Senado, *por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jorge Prieto Riveros, Claudia López Hernández, Antonio Navarro Wolff, Jorge Iván Ospina, Luis Evelis Andrade, Guillermo Santos Marín, Yamina Pestana Rojas, Alberto Castilla Salazar, Senén Niño Avendaño, Sandra Villadiego, Luis Fernando Duque* y los Representantes a la Cámara *Victor Correa Vélez, Angélica Lozano Correa, Óneiro Rincón Vergara, Jhon Eduardo Molina, Oscar Ospina*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 923 - jueves 12 de octubre de 2017  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 143 de 2017 Senado, por la cual se crean instrumentos para promover la economía digital, proteger al usuario de servicios de telecomunicaciones e incentivar la competencia en el sector y promover la masificación del sector móvil y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 144 de 2017 Senado, por medio del cual se declara el primer viernes de noviembre como el Día Nacional de la Champeta.....	16
Proyecto de ley número 145 de 2017 Senado, por medio del cual se reglamenta la protección de las abejas, el fomento y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	18

---

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2017