



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 720

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
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 53 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

De la naturaleza, finalidad y propósitos

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas para incentivar el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores, que, siendo animales e insectos útiles a la comunidad, a la conservación de los ecosistemas y a la biodiversidad en general, se consideran estratégicos para el país y son prioritarios dentro de la política rural agrícola y ambiental.

Para ello, las políticas públicas y la ejecución de proyectos y programas que garanticen un ambiente sano para las abejas, la protección de la flora y consolidar al sector de la apicultura como un componente estratégico en la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación de los ecosistemas, tendrán prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales.

Artículo 2°. *Definiciones.*

- a) Apiterapia: Utilización de los productos de las abejas en beneficio de la salud humana o animal;
- b) Apicultura: El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas Apis melífera

orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios;

- c) Apicultor: Quien se dedica a la apicultura;
- d) Cría de abejas: Conjunto de actividades desarrolladas para el cultivo de especies de abejas nativas presentes en el territorio nacional, incluyendo las labores propias de la apicultura y meliponicultura;
- e) Envenenamiento de abejas: Evento en el cual las abejas se ven afectadas por la exposición a agentes nocivos, que pueden deteriorar la salud de la colmena o llevarla a la muerte;
- f) Miel de abejas: Se entiende por miel de abejas la sustancia 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;
- g) Meliponicultura: El conjunto de técnicas para la cría y manejo de abejas del género melípona orientadas al aprovechamiento sostenible de sus bienes y servicios;
- h) Nutraceuticos: Productos de origen natural, en este caso productos apícolas que inciden en la buena salud y nutrición;
- i) Plaguicida Químico de Uso Agrícola (PQUA): Cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, las especies no deseadas de plantas o animales que causan perjuicio o que interfiere de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos,

productos agrícolas, madera y productos de madera. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse en el crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes y a las sustancias o mezclas de sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de las cosechas para proteger el producto contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte. Este término no incluye los agentes biológicos para el control de plagas (los agentes bioquímicos y los agentes microbianos);

- j) Polinización: Proceso relacionado con la dispersión de las microsporas en el ciclo de vida de las plantas con flores. Consiste en el transporte del grano de polen hasta el estigma de una flor a otra de la misma especie. Esta transferencia generalmente requiere un vector de polen, el cual puede ser un agente abiótico como el viento o el agua, o un agente biótico, es decir, un polinizador;
- k) Polinizadores: para efectos de la presente ley, los polinizadores son agentes bióticos silvestres o de cría que fungen como vector animal y se encargan de facilitar el proceso de polinización a través del transporte del polen al estigma de las flores, el cual concluye con la fertilización de la planta y su reproducción;
- l) Productos de abejas: Aquellos bienes y servicios generados a partir de la cría y manejo de las abejas.

CAPÍTULO II

Del fortalecimiento, fomento y uso sostenible de las abejas y el desarrollo y organización del sector apícola

Artículo 3°. *Fortalecimiento de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura.* Corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, orientar las políticas y programas para el fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas en coordinación con las funciones de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, tomando en cuenta su reglamento y estructura, quien deberá integrar las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en el fomento de la apicultura, tales como producción, distribución y comercialización de los productos de las abejas en el territorio nacional.

Artículo 4°. *Fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la política pública de fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas, que deberá ejecutar a través de sus entidades adscritas o vinculadas y estará encaminada a:

1. Determinar las entidades responsables de atender los aspectos relacionados con la oferta de apicultura y meliponicultura,

definir y ejecutar programas que garanticen la sostenibilidad del proceso y la sanidad de las abejas, la regulación de la movilidad de colmenas, su ubicación, la producción de material genético y demás procesos productivos susceptibles de normalización.

2. Fomentar el incremento de la producción en términos del número de colmenas y los promedios de producción colmena al año.
3. Implementar programas que garanticen la sanidad de las abejas y la inocuidad de los productos de la colmena.
4. Facilitar los servicios de asistencia técnica y líneas de créditos de fomento a los apicultores.
5. Desarrollar programas de selección, capacitación y mejoramiento genético.
6. Estimular en el sector agrario proyectos de producción limpia, producción orgánica, manejo integrado de plagas y otros sistemas de producción compatibles con la apicultura y la cría de abejas.
7. Promover un adecuado esquema de seguro que proteja a los apicultores y productores apícolas por incendios, hurto, y daños a terceros.
8. Promover que autoridades competentes, con fundamento en el principio de solidaridad, dispongan de auxilios para apicultores y criadores de abejas afectados en su actividad apícola por desastres naturales.
9. Promover la creación de focos y líneas programáticas de investigación a cargo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia) y entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación que comprendan: selección de abejas, tecnología de la producción, profilaxis y control de las enfermedades de las abejas, economía y organización de los apiarios, tecnología del procesamiento de los productos apícolas, divulgación de la información científico-técnica y su aplicación, capacitación en Buenas Prácticas Apícolas y emprendimiento en sector de las abejas y la apicultura.
10. Apoyar la implementación de programas de ciencia, tecnología e innovación, para el fortalecimiento de la producción, transformación y comercialización de los productos de las abejas, bajo un enfoque de investigación-acción participativa donde el productor sea el factor principal en el proceso.
11. Fomentar la apicultura y la cría de abejas como un componente importante de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Artículo 5°. *Desarrollo del sector apícola.* La Cadena Productiva Apícola en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con la concurrence del Ministerio de Comercio,

Industria y Turismo y el Ministerio de Protección Social incentivará y propenderá por el desarrollo de:

1. Campañas, ferias y eventos para incentivar el consumo de productos de las abejas y para la sensibilización e información a la comunidad acerca de la importancia de la protección de las abejas en los ecosistemas y el aseguramiento de la soberanía alimentaria.
2. La inclusión de productos de las abejas en el menú de compras estatales, para el consumo en escuelas, asilos, batallones y otras instituciones públicas, a través de las agremiaciones regionales vigentes legalmente constituidas y registradas.
3. Programas transversales al sector agropecuario para mejorar la infraestructura actual de cosecha y aprovechamiento de los productos de las abejas.
4. Promover el acceso a instrumentos de fomento gubernamentales por parte de las empresas comercializadoras y de transformación, que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola.
5. Impulsar la incorporación de los productos de las abejas y sus derivados en los programas nacionales, regionales y locales de mercados verdes.
6. Promover planes y programas de investigación dirigidos a la caracterización de productos de las abejas con denominación de origen generando valor agregado.
7. Fomentar la investigación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutraceuticos.
8. Incentivar la creación de empresas que brinden el servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios.

Artículo 6°. *Organización de los productores.* Créese el Registro Nacional de Apicultores, el cual será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los apicultores que de forma individual u organizados en asociaciones, cooperativas u organizaciones de segundo nivel, se encuentren inscritos en el Registro Nacional, articulados a la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura y sus Comités Departamentales, serán interlocutores ante el Gobierno nacional, los entes territoriales y las autoridades de orden nacional, departamental y municipal, para efectos de la aplicación de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las autoridades del orden nacional, regional, departamental y municipal promoverán y apoyarán iniciativas de organización gremial de apicultores y criadores de abejas y podrán asignar recursos para su desarrollo y fortalecimiento.

Artículo 7°. *Formación.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, el Ministerio de Educación y sus entidades vinculadas y adscritas, el Sena y demás instituciones de educación pública y privada, en el ámbito de sus competencias y en aplicación del principio de complementariedad, concurrirán para el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Impulsar programas de capacitación e investigación, en el sector apícola.
2. Fomentar programas de formación en el nivel técnico y tecnológico, en apicultura.
3. Educar al productor agrario sobre los efectos benéficos de las abejas en el incremento y calidad de sus cosechas.
4. Certificar a los apicultores por competencias laborales.

CAPÍTULO III

De la conservación, protección, defensa y uso sostenible de las abejas, de la apicultura y otros polinizadores

Artículo 8°. *Buenas prácticas apícolas.* Es responsabilidad de todos los apicultores y criadores de abejas del país implementar las Buenas Prácticas Apícolas y cosechar y manipular sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.

Artículo 9°. *De la producción agropecuaria.* En las áreas donde haya concentración natural y de producción de cría de abejas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá realizar el efectivo registro y control de Buenas Prácticas Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, así como la certificación de buenas prácticas apícolas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispondrá de los instrumentos y mecanismos para que los productores agropecuarios que la requieran puedan acceder a la certificación de Buenas Prácticas Apícolas y Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal. Igual tratamiento se garantizará a los apicultores que requieran la certificación en buenas prácticas apícolas tendrán acceso a los mismos instrumentos que para en efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 10. *Acción del Estado ante la denuncia de envenenamiento y/o mortandad de abejas.* De manera coordinada la ANLA y el ICA, sin perjuicio de las competencias asignadas a las demás autoridades nacionales y/o territoriales, observando el respeto al debido proceso y a los principios de la función administrativa, orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico que deberá realizar la Autoridad Ambiental correspondiente para la determinación técnica y/o científica de los factores químicos y los agentes biológicos que causaron la afectación a las colmenas de producción comercial o a las especies no explotadas económicamente como abejas nativas.

El producto del procedimiento anterior será usado como insumo por la autoridad competente para determinar y ejecutar las medidas necesarias

para garantizar la reducción de conflictos por uso de PQUA. Estos diagnósticos deberán ser practicados por expertos, técnicos o científicos profesionales titulados en áreas afines con la actividad y confirmados por laboratorios reconocidos por el ICA.

Artículo 11. *Lucha contra la miel adulterada.* Siendo el consumo y distribución de mieles adulteradas un problema de salud pública, el Estado garantizará los recursos y gestiones para que la Superintendencia de Industria y Comercio y el Invima cumplan con sus obligaciones en cuanto a:

1. Aplicar las medidas sancionatorias correspondientes a quienes produzcan, alteren, comercialicen, propicien la falsificación y adulteración de los productos de las abejas, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas.
2. Realizar inspección, vigilancia y control de los reglamentos técnicos de los productos de las abejas y sus derivados utilizados para consumo humano, así como de los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en la cadena de producción y distribución de los mismos.

Parágrafo. De acuerdo a la definición de Miel de abejas establecida en el literal i) del artículo 2° de la presente ley, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) velará por la protección al consumidor sobre publicidad engañosa en la adquisición de productos edulcorantes que no correspondan a las reales características y propiedades del producto.

Artículo 12. *Incentivos para la conservación de las abejas.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará incentivos económicos y de fomento que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.

Parágrafo. Los incentivos económicos y de fomento, las condiciones de acceso y acreditación de requisitos para ser beneficiario, serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los 6 meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 13. *Manejo y preservación de abejas y otros polinizadores.* Para efectos de proteger y preservar a las abejas y otros polinizadores, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos y enjambres de abejas.

Parágrafo. La guía para el manejo y preservación deberá contener los lineamientos para el correcto proceso de conocimiento, manejo y reducción del riesgo de la presencia de abejas en áreas urbanas y rurales diferentes a su hábitat natural y las disposiciones relativas a las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de esos incidentes y emergencias.

Artículo 14. *Política Nacional de Conservación y Protección de Abejas y otros Polinizadores.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y liderará la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores, que estará dirigida a incorporar la gestión y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura, regulación del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y conservación de los agentes polinizadores de los que trata la presente ley, con el fin de implementar un adecuado control a la utilización de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola en áreas donde haya concentración natural y de producción de cría de abejas y polinizadores; y el manejo y control de factores que afectan la salud de las abejas como la presencia de enfermedades, plagas o parásitos, pérdida de hábitat y malnutrición ocasionada por control a la deforestación, y gestión del cambio climático.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará estudios técnicos periódicos y articulará programas vigentes para estimar el estado de la polinización en el país, su importancia ambiental y económica y los factores que amenazan a los polinizadores, articulando esfuerzos con centros de investigación, universidades y autoridades ambientales para cumplir con el objeto del presente artículo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto a las autoridades competentes, adelantará las acciones necesarias para evitar la introducción de especies invasoras que puedan tener impacto en la diversidad genética de especies nativas de abejas y polinizadores.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 15. *Reglamentación.* La presente ley deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional en el plazo de un año a partir de su promulgación. En todo caso, deberá garantizarse la participación social y mecanismos de articulación en los niveles nacional y territorial.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

El anterior proyecto de ley es puesto a consideración del honorable Congreso de la República por:

JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA

Handwritten signatures of several officials, including Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Senator of the Republic, and others.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El cambio climático, la deforestación, la baja investigación y la constante intervención del ser humano en los procesos naturales han hecho que se pongan en riesgo los vectores bióticos de la polinización, encargado de proveer no más que menos un tercio de lo que comemos. Estos vectores bióticos se refieren a las abejas y todos los polinizadores, que diariamente proveen este servicio ecosistémico esencial para la seguridad y soberanía alimentaria en todos los campos del mundo, pero que lastimosamente se encuentran amenazadas, a pesar de estimarse que el 84% de los cultivos necesitan a las abejas y a otros polinizadores para aumentar su rendimiento y calidad¹.

En Colombia, la situación no es diferente; las abejas y los polinizadores se encuentran constantemente amenazados e invisibilizados, desconociendo su alto potencial frente a este servicio ecosistémico y dando la espalda a un sector crucial de la economía campesina como es la apicultura y cría de abejas.

Es así que presento con entusiasmo esta iniciativa legislativa que busca incentivar la conservación, protección, fomento, investigación y uso sostenibles de las abejas, el desarrollo de la apicultura y de los polinizadores en Colombia.

1. Objeto y estructura del proyecto de ley

Este proyecto de ley tiene como objeto incentivar el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones.

Esta iniciativa legislativa se divide en tres capítulos que establecen la naturaleza, finalidad y uso sostenible de las abejas y el desarrollo y organización del sector apícola y la conservación, protección, defensa y uso sostenible de las abejas, de la apicultura y de los polinizadores.

2. Justificación

Desde un punto de vista ecológico, la coevolución entre plantas, abejas y polinizadores existe desde hace 100 millones de años². Estos vectores bióticos juegan un rol esencial en garantizar la vitalidad de los ecosistemas, ya que hacen parte de las cadenas tróficas y del ciclo de la materia en la medida en que son agentes que garantizan la reproducción de amplios grupos de plantas encargadas de alimentar a una alta diversidad de especies, ya sea como dispersores de semillas o recicladores de material, junto a los vectores abióticos como son el agua y el viento³.

De este proceso colaborativo natural, se estima que el 80% de todas las especies de plantas de flor, son polinizadas por abejas y otros polinizadores, donde las abejas lideran este aporte con un nivel de incidencia del 35% de la producción agrícola mundial, posibilitando el aumento de rendimiento de producción de los 87 principales cultivos de todo el mundo, en los que se encuentran el cacao, el aguacate, la papa, entre otros⁴.

Existen entre 250.000 y 300.000 especies de abejas silvestres (Hymenoptera: Apidae) que, junto con polillas, moscas, avispa, cucarrones y mariposas, polinizan la mayoría de plantas florales. Muchos vertebrados también son fundamentales en la polinización: los murciélagos, los mamíferos que no vuelan (varias especies de monos, roedores, ardillas, olingos y cusumbos) y las aves (colibríes y loros) contribuyen sustancialmente a la economía alimentaria del mundo y al mantenimiento de los procesos ecológicos de los que dependemos⁵.

La polinización como servicio ecosistémico

Así, para entender aún más su importancia ecológica de las abejas y los polinizadores es crucial entender qué se entiende por servicio ecosistémico. Cuando se habla de servicio ecosistémico, nos referimos a un proceso ecológico que beneficia a las sociedades humanas, los cuales tienen beneficios tangibles e intangibles que obtienen las personas a partir del funcionamiento natural de los ecosistemas⁶. Los servicios ecosistémicos que demanda la sociedad provienen de la biodiversidad y de las interacciones que surgen en el medio físico (Ver Gráfica 1).



Gráfica 1. Marco conceptual que muestra la relación entre la biodiversidad, las funciones y los servicios de los ecosistemas. Fuente: Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas (2016).

¹ FAO. (2019). Acción mundial de la FAO sobre servicios de polinización para una agricultura sostenible. Obtenido de <http://www.fao.org/pollination/major-initiatives/es/>

² *Tribuna*. (2019). Las abejas serán protegidas en Sonora: Se aprueba Ley de Fomento Apícola. Obtenido de <https://www.tribuna.com.mx/sonora/Las-abejas-seran-protegidas-en-Sonora-Se-aprueba-Ley-de-Fomento-Apicola--20190618-0188.html>

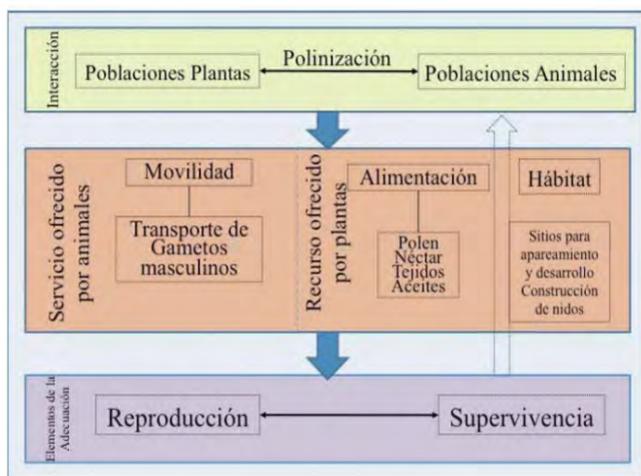
³ Mauseth, J. D. (2008). *An Introduction to Plant Biology*. Jones & Bartlett.

⁴ FAO. (2019). Es hora de apreciar la labor de los polinizadores. Obtenido de <http://www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1129811/>

⁵ Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

Por lo tanto, servicios como la provisión de alimentos por los agroecosistemas, los ecosistemas naturales y la regulación de ciclos hidrológicos que prestan los bosques, están relacionados, en parte, con interacciones como la polinización y la dispersión de frutos y semillas. Si estas interacciones se alteran drásticamente, la función podría desaparecer y poner en riesgo el bienestar humano.

Por lo que la polinización biótica se enmarca en lo que se define como servicio ecosistémico, el cual se define como la interacción mutualista entre las plantas que necesitan movilizar su polen hasta estigmas coespecíficos, usado para ellos un animal vector del polen; y los animales, por su parte, dependen de encontrar en las plantas recursos para su alimentación y reproducción. Así, la interacción planta – polinizador involucra, fundamentalmente, elementos del componente reproductivo de la adecuación para las plantas y elementos tanto de la supervivencia como de la reproducción para los animales. (Ver Gráfica 2)⁷.



Gráfica 2. Modelo conceptual de los recursos y elementos involucrados en la interacción planta - Polinizador. Fuente: Iniciativa Colombiana de Polinizadores (2016).

Para las plantas, una falla en el transporte y depósito del polen en el estigma representa una disminución en su potencial de reproducción. Así, a lo largo de la investigación de la polinización como servicio ecosistémico, se estima que de no realizarse este proceso natural, más de 308.006 especies de plantas de flores estarían en riesgo por no ser polinizadas por animales⁸.

⁷ Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

^{8,9} Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

Entre los insectos polinizadores, se destacan las abejas, ya que representan la mitad de todos los animales que polinizan las plantas tropicales, tanto en áreas cultivadas como en ecosistemas naturales.

Las abejas silvestres y las manejadas, fundamentalmente la *Apis mellifera*, son las principales polinizadoras de muchos cultivos. Distintos grupos de abejas están involucrados en la polinización de los siguientes frutos y semillas⁹:

- Frutales como manzana, naranja, limón, nuez, mango, cereza, coco, uva, dátil, papaya, chirimoya, melón, sandía, granadilla, maracuyá, uchuva, fresa, frambuesa, agraz, arazá, entre otros.
- Legumbres y verduras como calabaza, arveja, frijol, remolacha, pepino, ahuyama y tomate.
- Semillas de aceite como lino, mostaza, girasol, palma, oliva, maní y ajonjolí,

Condimentos y bebidas como pimienta negra, cacao, cardamomo, endivia, café, té y vainilla.

- Forrajes como alfalfa
- Fibras como algodón y cabuya.

Adicionalmente, la mayoría de frutos y verduras económicamente importantes que se autopolinizan, se benefician de la visita de abejas silvestres y de abejas manejadas ya que aumentan el llenado o el tamaño y calidad de los frutos. Lo que hace crucial su conservación, protección y usos sostenibles, además del apoyo al fomento y desarrollo del sector apícola.

Situación de las abejas manejadas para la polinización de cultivos a nivel internacional.

En los Estados Unidos, debido a la desaparición progresiva de las abejas, ha puesto en peligro la producción de cultivos que dependen en su mayoría de la polinización de una única especie (*Apis Melífera*). Lo que ha generado que la producción de alimentos como nueces, bayas, frutas y hortalizas pasara de 75 mil millones de dólares en el 2007 a 15 mil millones de dólares para el 2010¹⁰.

Esta dependencia de una sola especie de abejas, en la mayoría de la zona de trópico de cáncer, en la que el 90% de la polinización depende de la *Apis Melífera*, pone en riesgo la seguridad alimentaria de gran porcentaje de la población.

Otro ejemplo de esta situación es en el Reino Unido, donde encontraron que el servicio de polinización ofrecido por las abejas de la miel, cayó de 70% en 1984 al 34% en el 2007. Lo que ha empujado a este país a encontrar otros polinizadores que permitan aumentar su producción de alimentos¹¹.

^{10, 11} Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

Así, frente a esta situación, se ha encontrado en el gremio apícola, la polinización dirigida, que ha permitido ser una alternativa para mantener la seguridad alimentaria en el mundo. Además, de los servicios ecosistémicos que realizan de forma natural como la producción de polen y miel.

Situación del servicio de polinización prestado por las abejas silvestres a nivel internacional.

En diferentes partes del mundo, la riqueza y abundancia de las abejas silvestres están disminuyendo de una manera alarmante. En Europa, realizaron un estudio ampliamente documentado con datos del Reino Unido y Holanda, los cuales mostraron una disminución importante de los polinizadores como las abejas, mariposas y moscas en los últimos 50 años, como en las comunidades de plantas silvestres¹².

En los Estados Unidos, demostraron que la abundancia relativa de cuatro especies de abejorros disminuyó en un 96% y que sus rangos de distribución geográfica se contrajeron en un 87% en los últimos 20 años¹³.

Ante esta realidad, se estima que, de las 352.000 plantas con flores estimadas en el planeta, el 85% son polinizadas por animales, destacándose el papel desempeñado por las abejas, de las cuales se obtiene al menos el 30% de los alimentos consumidos por los humanos. Es decir, que sin polinizadores perderíamos uno de cada tres bocados de comida que consumimos¹⁴.

Adicionalmente, se estima que son 153 billones de euros a nivel global el aporte del servicio de polinización animal a la producción de cultivos agrícolas¹⁵.

De las principales amenazas que presentan actualmente los polinizadores a nivel global son: la intensificación de la agricultura, la pérdida de hábitat, la fragmentación, el uso de plaguicidas, los parásitos y las enfermedades.

Adicionalmente, la intensificación de la agricultura, que aumenta el tamaño de los cultivos disminuye el tamaño de los hábitats naturales necesarios para el sostenimiento de los polinizadores, lo que exige propuestas y políticas que permitan una coexistencia positiva.

Polinizadores y polinización como servicio ecosistémico en las políticas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad a nivel internacional.

Debida a la acelerada reducción del servicio de polinización de las abejas y otros polinizadores y

ante la tendencia del ser humano de reemplazar este servicio natural que se enmarca en procesos de redes tróficas, como lo está haciendo China e incluso en el llano colombiano por medio de la polinización robotizada o mecánica, diferentes instancias han realizado un llamado a analizar el estado actual de la polinización en el mundo, como lo hizo el Ipbes (Plataforma Intergubernamental en Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos) el cual solicitó que se realizara una evaluación urgente al respecto, en especial frente a las principales amenazas.

Por otra parte, el IPI (Iniciativa Internacional para la Conservación y Utilización Sostenible de los Polinizadores), que tiene como línea transversal el programa de Trabajo en Biodiversidad Agrícola, se estableció para coordinar acciones mundiales para i) monitorear la disminución de polinizadores, sus causas y sus impactos en los servicios de polinización, ii) direccionar la falta de información taxonómica de los polinizadores, iii) evaluar el valor económico de la polinización y el impacto de la disminución de sus servicios y iv) promover la conservación, la restauración y el uso de la diversidad de polinizadores en la agricultura y ecosistemas relacionados.

Posteriormente, la Unión Europea tomó la decisión de prohibir tres insecticidas neonicotinoides, con el fin de proteger a las abejas en la siembra del girasol, la colza, el algodón y el maíz¹⁶.

Estos tres casos son pruebas recientes de una preocupación mundial frente a la pérdida masiva de abejas y polinizadores en el mundo.

Situación actual en Colombia

De acuerdo con la información del Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SIB), existen 264.332 registros biológicos de polinizadores en el país que representan 251 especies: 24 de aves, 223 de insectos y 4 de murciélagos. De estas, una especie es exótica, 15 son objeto de comercio y tres están en categoría de amenaza Vulnerable¹⁷.

La tångara azulada, el azulejo de palmeras, el colibrí amazilia, el carpintero habado y el colibrí chillón son los polinizadores con más registros hasta la fecha. En cuanto a la distribución geográfica, absolutamente todos los departamentos cuentan con polinizadores, especialmente en las regiones Andina y Caribe. Sin embargo, Valle del Cauca, Antioquia, Caldas, Cundinamarca y Risaralda lideran la lista¹⁸.

12, 13, 14, 15 Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

16 Universidad Nacional de Colombia. (2016). Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioimar_Parra/publication/316661936_Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

17 Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia. (2019). Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia.

18 *El Tiempo*. (2019). Colombia lanza la primera iniciativa para proteger a los polinizadores. Obtenido de

Apesar de esta riqueza ecológica, los polinizadores en Colombia y las familias que viven de ellos, se encuentran frente a diferentes riesgos que exigen políticas públicas que permitan la conservación, protección y uso sostenible en especial de las abejas para el fomento y desarrollo de la apicultura.

Principales amenazas de abejas y polinizadores en Colombia

Los principales riesgos de las abejas y polinizadores son:

- Intensificación de la agricultura y uso de plaguicidas: Actualmente en Colombia, la mayoría de los cultivos no cuentan con certificación en buenas prácticas, lo que resulta ser el mayor reto frente a la búsqueda de la conservación de polinizadores en Colombia, en especial por el mal uso de Plaguicidas de Uso Agropecuario, el cual mantiene una constante afectación al desarrollo de los polinizadores que exige alternativas de coexistencia y reducción de conflictos entre gremios y productores.
- Pérdida y fragmentación de hábitat: Debido a las constantes intervenciones antrópicas y a la deforestación por reemplazo de actividades mineras como agropecuarias, varias especies de los polinizadores naturales se encuentran bajo presión frente al fraccionamiento de sus ecosistemas, lo que pone en riesgo el equilibrio de los ecosistemas. De acuerdo a la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicio de Ecosistemas (Ipbes, por sus siglas en inglés) hizo público un informe que detalla a nivel mundial el estado de la biodiversidad y de los ecosistemas, el cual, dentro de sus principales conclusiones, afirma que “un millón de especies del mundo están en peligro de extinción”, incluidos los polinizadores. Asimismo, ha determinado que el 47% de los ecosistemas naturales ha declinado en el mundo, pero a la vez la población se ha duplicado desde 1970 y nuestras ciudades, igual se han duplicado desde 1992¹⁹.

Cambio climático (parásitos y enfermedades): Debido al cambio de temperatura que ha presentado el territorio nacional, frente al aumento de emisiones de gases efecto invernadero, que enfrenta el mundo en general, ha impactado negativamente a los polinizadores, debido que se ven enfrentados a migrar a diferentes pisos térmicos cuyo proceso de adaptación es demorado. Por otra parte, el cambio de temperatura permite que enfermedades y parásitos alcancen a los polinizadores en sus

ecosistemas naturales, lo que repercute gravemente en su reproducción²⁰.

Potencial del sector apícola en Colombia

Si bien es cierto que no solo las abejas polinizan, sí son el mejor y mayor polinizador de las plantas y responsable de una gran variedad de alimentos; en este proceso la producción agrícola aumenta 30, 60, y 100% la producción de café, aguacate, limón, melón, uva, naranja, durazno, manzana, entre otros²¹.

(*) “En el reino animal los insectos son los agentes polinizadores más eficientes, y entre ellos sobresalen las abejas y en especial *Apis Mellífera*, ya que posee un elevado número de individuos por unidad de área (en promedio unos 50.000) de los cuales el 50% sale en búsqueda de alimento depositado en las flores (polen y néctar) y lo llevan a sus colmenas. Esta actividad se denomina “pecoreo”. Así la abeja realiza en promedio 15 viajes de pecoreo durante el día, y en cada uno de ellos visita 40.000 flores, lo que equivale a 15 millones de flores visitadas por una colonia o colmena en un día.” Manual Técnico de Apicultura Abeja (*Apis Mellífera*, Corpoica (hoy Agrosavia)).

En Colombia no se ha cuantificado aún el valor de la polinización; sin embargo, la productividad de cultivos como aguacates, kiwi, ahuyama, melón, pepinos, tomates, berenjena, calabazo, café, cítricos, nueces y girasol, entre otros, dependen de las abejas. En países como los Estados Unidos, en cambio, ya se tienen cifras acerca de los beneficios económicos, los cuales reportan agregación de más de 15 mil millones de dólares en valor a los cultivos al año, de acuerdo al “Memorando para Jefes de Departamento Ejecutivos y Agencias” entregado por el Presidente Barack Obama en junio de 2014, donde se busca la “...creación de una estrategia federal para promover la salud de las abejas y otros polinizadores”²².

A sabiendas de la gran importancia de las abejas para la vida humana, estas se ven amenazadas por aspectos como la contaminación ambiental, el cambio climático y la tala indiscriminada de árboles sin renovación de bosques, lo cual causa pérdida de la flora, así como la falta de sombrío y pérdida de la cobertura vegetal en los campos causando erosión y la desaparición de las cuencas hídricas. Otra grave y no menos importante amenaza es la minería, el mal uso o uso indiscriminado de agroquímicos nocivos para las abejas y las mezclas de diferentes productos como insecticidas, herbicidas, acaricidas, fertilizantes y otros, aplicadas en altas dosis.

<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-lanza-iniciativa-para-proteger-a-los-animales-polinizadores-364902>

¹⁹ Aldana, S. (2019). Destrucción de las bases de la humanidad: Día mundial de la diversidad biológica. Obtenido de <http://www.agenciajovenoticias.org/destinacionenews-ambiente?art=237>

^{20, 21} SINC La ciencia en noticia. (2018). La interacción entre plantas y polinizadores podría romperse con el cambio climático. Obtenido de <https://www.agenciasinc.es/Noticias/La-interaccion-entre-plantas-y-polinizadores-podria-romperse-con-el-cambio-climatico>.

²² La información. (2014). Obama dedicará 8 millones de dólares a salvar a las abejas. Obtenido de https://www.lainformacion.com/medio-ambiente/politica-ambiental/obama-dedicara-8-millones-de-dolares-a-salvar-a-las-abejas_2AdGg2tYJzHKlyrmHuTU4/

Situación de la apicultura en Colombia

Colombia es uno de los países más viables para la actividad apícola por su privilegiada posición geográfica, su gran variedad de floración y agricultura; sin embargo, esta actividad es incompetente comparándola incluso con países ubicados en posiciones menos privilegiadas.

Los obstáculos que tienen que enfrentar los cultivadores de abejas no son menores, los agricultores y el público en general ignoran la importancia de las abejas en la polinización de los cultivos; por otra parte, el mercado está invadido de productos falsificados o adulterados que toman el buen nombre de los productos apícolas.

Los recursos destinados al fomento de la actividad apícola actualmente son insignificantes y no contribuyen al crecimiento de los apicultores en el país quienes son en últimas los responsables del aumento de colmenas y abejas y de garantizar que nunca se extingan.

Nuestro país está en el 10% o menos de su potencial apícola, es decir, podemos llegar a tener entre un millón a un millón y medio de colmenas²³.

Actualmente hay 120.000 colmenas en producción que representan un patrimonio de 96 mil millones de pesos, aportando unos precios mayoristas actuales así:

Ingreso mínimo anual estimado

3.500 toneladas de miel a \$10.000.000 c/u =
\$35.000.000.000

250 toneladas de polen a \$22.000.000 c/u =
5.500.000.000

70 toneladas de cera a \$23.000.000 c/u =
1.600.000.000

20 toneladas de propóleos a \$80.000.000 c/u =
1.600.000.000

240.000 núcleos de abejas a \$120.000 c/u =
28.800.000.000

El ingreso mínimo anual estimado equivale a
\$72.500.000.000

**Falta por contabilizar ingresos por otros productos apícolas: cría y venta de reinas, producción y venta de Jalea Real, Apitoxina y servicios de polinización²⁴.*

La actividad apícola se soporta con 28 fábricas nacionales reconocidas de implementos, 5 importadores de equipos, y un indeterminado número de plantas procesadoras de productos de las abejas.

El sector ocupa y da sustento a 3.500 familias apicultoras, representados en 4.000 apiarios de 30 colmenas en promedio cada uno, genera 7.000 empleos directos, y más de 20.000 indirectos en

actividades conexas o derivadas. Los productos apícolas también generan empleo e ingresos en industrias como la farmacéutica, cosmética, alimenticia y de dulcería.

La actividad apícola y su emprendimiento son ideales como alternativa en la sustitución de cultivos ilícitos, para llevar desarrollo a zonas recuperadas al conflicto armado, para proteger y ayudar a madres campesinas cabeza de familia, para incentivar el retorno de desplazados al campo y beneficiar sectores y poblaciones vulnerables del campo colombiano²⁵.

Oportunidades y desafíos del sector apícola:

De acuerdo con la Cadena Productiva de Abejas y Polinizadores, existen puntos cruciales que deben ser tratados para fomentar y desarrollar el sector apícola en Colombia, los cuales son:

- Disminuir las afectaciones de colmenas por uso inadecuado de Agroquímicos.
- Lograr un balance entre los diferentes factores que intervienen en la salud de las abejas.
- Desarrollar políticas públicas para el desarrollo y fomento de la actividad apícola.
- Mejorar la gestión de recursos para el sector, priorizando en los presupuestos su asignación.
- Lograr un consenso claro sobre los motivos que afectan la salud de las abejas, en busca de reducir posibles conflictos entre gremios y generar una coexistencia.
- Fortalecer la organización y el emprendimiento de proyectos apícolas.
- Optimizar, estandarizar y mantener un sistema de recolección de información sobre el sector de las abejas y la apicultura.
- Contar con estrategias de repoblación de colmenas y de apoyo a los productores afectados por afectaciones masivas.

Caso práctico: Extracción y beneficios del polen corbicular de la zona Alto Andina de Boyacá (Colombia).

La apicultura es crucial para la economía campesina, y un caso representativo ocurre en Boyacá, donde se produce el mejor polen de Colombia. De acuerdo a una investigación realizada por la Universidad del Tolima, se registran 45 instalaciones apícolas que reúnen 572 colmenas y tres sistemas de procesado, las cuales representan un alto potencial desde el punto de vista socio-económico para la región.

A pesar de que Colombia se encuentra atrasado en establecer valores guías y calidad de polen, el beneficio de este producto está en función de la

^{23, 24} Consejo Nacional de la CPAA. (2018). Cifras sectoriales de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura. Colombia.

²⁵ Consejo Nacional de la CPAA. (2018). Cifras sectoriales de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura. Colombia.

demanda de consumidores que han reconocido sus propiedades nutricionales²⁶.

3. Marco Jurídico

Debido a que la protección, conservación y uso sostenible de las abejas y los polinizadores, se desarrolla bajo una visión de mantener los servicios ecosistémicos que ofrecen, los cuales garantizan el derecho a un ambiente sano, el proyecto de ley se enmarca en el siguiente marco jurídico:

3.1 Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia contiene cerca de 30 disposiciones referentes al Medio Ambiente, estableciendo su valor como un derecho y un deber colectivo, y su preservación como una obligación del Estado y de los particulares dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Este compromiso frente al medio ambiente como Nación se puede evidenciar en los siguientes artículos de la Carta Política:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; (...)*
8. *Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...)."*

(Subrayado fuera del texto).

3.2 Marco legal

En el contexto del escenario nacional, y bajo un análisis de los instrumentos políticos, normativos y administrativos existentes para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, se encuentra que en ninguno se establece o vislumbra la gestión de polinizadores y del servicio ecosistémico de la polinización.

Esta ausencia se manifiesta en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y la Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974) y sus decretos reglamentarios, la Política Nacional de Biodiversidad de 1995, o la Política para la Gestión Ambiental de la Fauna Silvestre en Colombia, donde tampoco se ve una inclusión de especificidades para el manejo de la fauna, menos aún el enfoque del manejo integral de los servicios ecosistémicos.

Sin embargo, debido a que Colombia ratificó en 1994 el Convenio de Diversidad Biológica en la Ley 165 de 1994, el país debe dar cumplimiento a sus mandatos y compromisos derivados de este acuerdo internacional, lo que en efecto lleva a generar medidas como la creación de políticas nacionales de conservación y uso sostenible. Un primer instrumento que surge de esta ratificación es la “Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos” (PNGIBSE), la cual “reconoce el carácter estratégico de la biodiversidad como fuente principal, base y garantía del suministro de servicios ecosistémicos, indispensables para el desarrollo del país, como base de competitividad y como parte fundamental del bienestar de la sociedad colombiana”.

Adicionalmente, el Instituto Alexander von Humboldt adelantó en el 2006 la estructuración de la Guía Ambiental Apícola, la cual surge en el marco de la Resolución 1023 del 28 de julio de 2005 “Por la cual se adoptan las guías ambientales como instrumentos de autogestión y autorregulación” y que tiene como propósito constituirse como un instrumento valioso, tanto para los productores apícolas como para los sectores que utilizan sus insumos en áreas de la producción de alimentos, productos farmacéuticos y cosmetológicos, entre otros, así como en las actividades inherentes a la producción agropecuaria²⁷.

Finalmente, otro de los intentos de fomento, protección y uso sostenible de las abejas en el territorio es en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo, en especial el PND 2014-2018, el cual contó con el imperativo de conservar la biodiversidad

²⁶ Hernández, A., Reyes, M., & Osorio. (2011). EXTRACCIÓN Y BENEFICIO DEL POLEN CORBI-CULAR DE LA ZONA ALTOANDINA DE BOYACÁ. Colombia: Universidad del Tolima.

²⁷ Diego Silva, A. A. (2006). Guía Ambiental Apícola. Bogotá, Colombia: Alexander von Humboldt.

y la prestación de los servicios ecosistémicos, en pro de asegurar, lo cual genera un importante espacio para posicionar los beneficios de la polinización y de otros servicios ecosistémicos de las abejas.

4. Derecho Comparado

En el mundo se han adelantado algunas iniciativas que resaltan la necesidad de elevar su importancia en el derecho ambiental nacional. Algunas de estas iniciativas son:

- Iniciativa Hindu Kush – Himalaya (De ICIMOD): El ICIMOD (International Centre for Integrated Mountain Development) inició sus programas de polinizadores/polinización en 1991, dirigidos a la investigación aplicada y desarrollo relacionados con polinizadores. El principal objetivo es mejorar la calidad de vida de la población de las montañas fomentando la productividad agrícola y la conservación de la biodiversidad, con enfoque en las especies nativas²⁸.
- Iniciativa Africana de los Polinizadores (API). Es constituida bajo la misión de promover la polinización como servicio ecosistémico esencial para el desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad biológica en África. Fue fundada en 1999, en la que ha centrado sus acciones en la investigación, educación e inclusión de la protección de polinizadores dentro de sus políticas públicas²⁹.

Ley Fomento Apícola- Estado Sonora, México: Busca fomentar la actividad económica entre los productores apícolas y proporciona un mejor medio ambiente. Esta iniciativa del Estado de Sonora, en México, surge a partir de que se produce 540 mil toneladas de miel, la cual tiene un excelente mercado internacional como es en Estados Unidos, Reino Unido, España, entre otros³⁰.

5. Iniciativas Anteriores

En el Congreso de la República se ha discutido el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de ley número 196 de 2017 Cámara, 251 de 2018 Senado**, “*por medio de la cual se crean mecanismos para la defensa de los polinizadores, fomento de cría de abejas y desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

²⁸ Icimod - The International Centre for Integrated Mountain Development. (2019). Icimod - The International Centre for Integrated Mountain Development. Obtenido de <http://www.icimod.org/>

²⁹ African Pollinator Initiative (API). (2019). African Pollinator Initiative (API). Obtenido de <http://www.arc.agric.za/arc-ppri/Pages/Biosystematics/African-Pollinator-Initiative-%28API%29.aspx>

³⁰ *Tribuna*. (2019). Las abejas serán protegidas en Sonora: Se aprueba Ley de Fomento Apícola. Obtenido de <https://www.tribuna.com.mx/sonora/Las-abejas-seran-protégidas-en-Sonora-Se-aprueba-Ley-de-Fomento-Apícola--20190618-0188.html>

Autor: Ex Representante a la Cámara *Dibier Burgos Ramírez* del Partido de la U. Esta iniciativa buscaba la declaratoria de interés nacional de la conservación de los polinizadores, la cría de abejas y el fomento de la apicultura. Así mismo, buscaba establecer políticas públicas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora apícola y consolidar al sector apícola como un componente estratégico, para la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistema.

- **Proyecto de ley número 145 de 2017 Cámara**, “*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*. [Fomento de la apicultura]”.

Autores: *Yamina del Carmen Pestana Rojas* del Partido Conservador; *Guillermo Antonio Santos Marín* del Partido Liberal, *Luis Évelis Andrade Casama* del Partido MAIS, otros.

- **Proyecto de ley número 273 de 2006 Cámara**, “*por medio de la cual se reglamenta la actividad apícola en Colombia*”.

Autor: *Sandra Arabella Velásquez Salcedo* del Partido Cambio Radical.

6. Contenido Normativo

CAPÍTULO I: De la naturaleza, finalidad y propósitos

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para incentivar el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores, que, siendo animales e insectos útiles a la comunidad, a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en general, se consideran estratégicos para el país y son prioritarios dentro de la política rural agrícola y ambiental.

Para ello, las políticas públicas y la ejecución de proyectos y programas que garanticen un ambiente sano para los polinizadores, la protección de la flora y consolidar al sector de las abejas y la apicultura como un componente estratégico en la seguridad y soberanía alimentaria del país y la conservación del ecosistemas, tendrán prelación en la asignación de recursos dentro de los planes y programas de desarrollo, en el Presupuesto General de la Nación y en los presupuestos de las entidades territoriales.

Artículo 2º. Definiciones.

Este artículo tiene como objeto definir:

- a) Apiterapia;
- b) Apicultura;
- c) Se dedica a la apicultura;
- d) Cría de abejas;
- e) Envenenamiento de abejas;
- f) Miel de abejas;
- g) Meliponicultura;

- h) Nutracéuticos;
- i) Plaguicida Químico de Uso Agrícola (PQUA);
- j) Polinización;
- k) Polinizadores;
- l) Productos de abejas;
- m) Registro de Plaguicida;
- n) Sustancia codificada.

CAPÍTULO II: Del fortalecimiento, fomento y uso sostenible de las abejas y el desarrollo y organización del sector apícola.

Artículo 3°. Fortalecimiento de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura. Asigna la responsabilidad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, orientar las políticas y programas para el fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas en coordinación con las funciones de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura, tomando en cuenta su reglamento y estructura, quien deberá integrar las políticas, estrategias, programas, proyectos, metodologías y mecanismos que inciden en el fomento de la apicultura, tales como producción, distribución y comercialización de los productos de las abejas en el territorio nacional.

Artículo 4°. Fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura. Establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable del fomento de la cría de abejas y del desarrollo de la apicultura en el territorio nacional, para lo cual, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la política pública de fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas, que deberá ejecutar a través de sus entidades adscritas o vinculadas y estará encaminada a determinar entidades responsables para definir y ejecutar programas que garanticen la sostenibilidad del proceso de las abejas, fomentar el incremento de producción a partir del aumento de número de colmenas, facilitar asistencia técnica y líneas de créditos, desarrollar capacitaciones, estimular al sector agrario proyectos de producción limpia bajo lineamientos orgánicos y sostenibles, promover esquemas de protección a apicultores, brindar auxilios, crear foso y líneas de investigación y fomentar la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Artículo 5°. Desarrollo del sector apícola. Establece que la Cadena Productiva Apícola en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en concordancia con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Protección Social incentivará y propenderá por el desarrollo de espacios de fomento como ferias y campañas, inclusión en las compras públicas de productos apícolas, mejoramiento de la infraestructura, promoción del acceso a instrumentos de fomento de la conservación de flora apícola, promoción de planes de investigación desde un punto de vista de valor agregado, el fomento a la investigación para evidenciar el aporte de la apicultura e incentivar la creación de empresas.

Artículo 6°. Organización de los productores. Establece la creación el Registro Nacional de Apicultores, el cual será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Además, establece que la Cadena de Apicultores serán los interlocutores ante el Gobierno nacional, los entes territoriales y las autoridades de orden nacional, departamental y municipal, para efectos de la aplicación de la presente ley.

Finalmente, establece que las autoridades del orden nacional, regional, departamental y municipal, promoverán y apoyarán toda iniciativa de organización gremial de apicultores y criadores de abejas y podrán asignarle recursos para su desarrollo y fortalecimiento.

Artículo 7°. Formación. Asigna al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Educación y sus entidades vinculadas y adscritas, el SENA y demás instituciones de educación pública y privada, estarán encargados de:

1. Impulsar programas de capacitación e investigación, en el sector apícola.
2. Fomentar programas de formación en el nivel técnico y tecnológico, en apicultura.
3. Educar al productor agrario sobre los efectos benéficos de las abejas en el incremento y calidad de sus cosechas.
4. Certificar a los apicultores por competencias laborales.

CAPÍTULO III: De la conservación, protección, defensa y uso sostenible de las abejas, de la apicultura y otros polinizadores.

Artículo 8°. Buenas prácticas apícolas. Establece que es responsabilidad de todos los apicultores y criadores de abejas del país, implementar las Buenas Prácticas Apícolas y cosechar y manipular sus productos según criterios técnicos para garantizar su inocuidad.

Artículo 9°. De la producción agropecuaria. Tiene como objeto que en las áreas donde haya concentración natural y de producción de cría de abejas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá realizar el efectivo registro y control de Buenas Prácticas Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal, así como la certificación de buenas prácticas apícolas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dispondrá de los instrumentos y mecanismos para que los productores agropecuarios que la requieran puedan acceder a la certificación de Buenas Prácticas Apícolas y Agrícolas en producción primaria de vegetales y otras especies para consumo humano o animal. Igual tratamiento se garantizará a los apicultores que requieran la certificación en buenas prácticas apícolas tendrán acceso a los mismos instrumentos que para el efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 10. Acción del estado ante la denuncia de envenenamiento y/o mortandad de abejas. Establece que de manera coordinada la ANLA y el ICA, sin perjuicio de las competencias asignadas a las demás autoridades nacionales y/o territoriales, observando el respeto al debido proceso y a los principios de la función administrativa, orientarán el procedimiento y protocolo de diagnóstico que deberá realizar la Autoridad Ambiental correspondiente para la determinación técnica y/o científica de los factores químicos y los agentes biológicos que causaron la afectación a las colmenas de producción comercial o a las especies no explotadas económicamente como abejas nativas.

El producto del procedimiento anterior será usado como insumo por la autoridad competente para determinar y ejecutar las medidas necesarias para garantizar la reducción de conflictos por uso de PQUA. Estos diagnósticos deberán ser practicados por expertos, técnicos o científicos profesionales titulados en áreas afines con la actividad y confirmados por laboratorios reconocidos por el ICA.

Artículo 11. Lucha contra la miel adulterada. Siendo el consumo y distribución de mieles adulteradas un problema de salud pública, establece que el Estado garantizará los recursos y gestiones para que la Superintendencia de Industria y Comercio y el Invima cumplan con sus obligaciones en cuanto a:

1. Aplicar las medidas sancionatorias correspondientes a quienes produzcan, alteren, comercialicen, propicien la falsificación y adulteración de los productos de las abejas, así como la publicidad engañosa referente a los productos apícolas.
2. Realizar inspección, vigilancia y control de los reglamentos técnicos de los productos de las abejas y sus derivados utilizados para consumo humano, así como de los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en la cadena de producción y distribución de los mismos.

Parágrafo. De acuerdo con la definición de Miel de abejas establecida en el literal i) del artículo 2° de la presente ley, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) velará por la protección al consumidor sobre publicidad engañosa en la adquisición de productos edulcorantes que no correspondan a las reales características y propiedades del producto.

Artículo 12. Incentivos para la conservación de las abejas. Establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará incentivos económicos y de fomento que aseguren la alimentación y hábitat de las abejas, mediante la conservación de flora nativa y el establecimiento de colmenas.

Parágrafo. Los incentivos económicos y de fomento, las condiciones de acceso y acreditación de requisitos para ser beneficiario, serán reglamentados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los 6 meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 13. Manejo y preservación de abejas y otros polinizadores. Para efectos de proteger y preservar a las abejas y otros polinizadores, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía para el manejo y preservación de los nidos y enjambres de abejas.

Parágrafo. La guía para el manejo y preservación deberá contener los lineamientos para el correcto proceso de conocimiento, manejo y reducción del riesgo de la presencia de abejas en áreas urbanas y rurales diferentes a su hábitat natural y las disposiciones relativas a las autoridades e instituciones a nivel municipal que tengan a su cargo la atención de esos incidentes y emergencias.

Artículo 14. Política Nacional de Conservación y Protección de Abejas y otros Polinizadores. Establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará y liderará la Política Nacional de Conservación, Protección y Uso Sostenible de Polinizadores, que estará dirigida a incorporar la gestión y uso sostenible de las abejas, desarrollo de la apicultura, regulación del servicio de polinización dirigida en cultivos agropecuarios y conservación de los agentes polinizadores de los que trata la presente ley, con el fin de implementar un adecuado control a la utilización de los Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola en áreas donde haya concentración natural y de producción de cría de abejas y polinizadores; y el manejo y control de factores que afectan la salud de las abejas como la presencia de enfermedades, plagas o parásitos, pérdida de hábitat y malnutrición ocasionada por control a la deforestación, y gestión del cambio climático.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará estudios técnicos periódicos y articulará programas vigentes para estimar el estado de la polinización en el país, su importancia ambiental y económica y los factores que amenazan a los polinizadores, articulando esfuerzos con centros de investigación, universidades y autoridades ambientales para cumplir con el objeto del presente artículo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto a las autoridades competentes adelantará las acciones necesarias para evitar la introducción de especies invasoras que puedan tener impacto en la diversidad genética de especies nativas de abejas y polinizadores.

CAPÍTULO VI

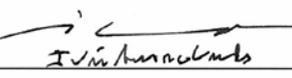
Disposiciones finales

Artículo 15. Reglamentación. La presente ley deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional en el plazo de un año a partir de su promulgación. En todo caso, deberá garantizarse la participación social y mecanismos de articulación en los niveles nacional y territorial.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

El anterior proyecto de ley es puesto a consideración


 JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
 SENADOR DE LA REPÚBLICA.


 Iván Hernández


 José Pablo


 Antonio


 Cesar


 Cesar Augusto


 Cesar Augusto

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes julio del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 053 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: Hs. Jorge E. Londoño Ulloa, Antonio Augusto P.
 Juan Humberto, José Pablo Polo. Hr. Cesar Augusto
 Cesar Augusto y siguen firmas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
 Edificio Nuevo Congreso CRA 7 No 8-68. Oficina 432 Tel. 3823715-3714
 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes julio del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 53 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: Hs. Jorge E. Londoño Ulloa, Antonio Augusto P.
 Juan Humberto, José Pablo Polo Hr. Cesar Augusto
 Cesar Augusto y siguen firmas

SECRETARIO GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

African Pollinator Initiative (API). (2019). *African Pollinator Initiative (API)*. Obtenido de <http://www.arc.agric.za/arc-ppri/Pages/Biosystematics/African-Pollinator-Initiative-%28API%29.aspx>

Aldana, S. (2019). *Destrucción de las bases de la humanidad: Día mundial de la diversidad biológica*. Obtenido de <http://www.agenciajovendenoticias.org/destinacionenews-ambiente?art=237>

Consejo Nacional de la CPAA. (2018). *Cifras sectoriales de la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura*. Colombia.

El Tiempo. (2019). *Colombia lanza la primera iniciativa para proteger a los polinizadores*.

Obtenido de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-lanza-iniciativa-para-proteger-a-los-animales-polinizadores-364902>

FAO. (2019). *Acción mundial de la FAO sobre servicios de polinización para una agricultura sostenible*. Obtenido de <http://www.fao.org/pollination/major-initiatives/es/>

FAO. (2019). *Es hora de apreciar la labor de los polinizadores*. Obtenido de <http://www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1129811/>

Hernández, A., Reyes, M., & Osorio. (2011). *EXTRACCIÓN Y BENEFICIO DEL POLEN CORBICULAR DE LA ZONA ALTOANDINA DE BOYACÁ*. Colombia: Universidad del Tolima.

ICIMOD - The International Centre for Integrated Mountain Development. (2019). *ICIMOD - The International Centre for Integrated Mountain Development*. Obtenido de <http://www.ICIMOD.org/>

Iniciativa brasilera de los polinizadores. (2019). Obtenido de <http://www.webbee.org.br/bpi/>

La información. (2014). *Obama dedicará 8 millones de dólares a salvar a las abejas*. Obtenido de https://www.lainformacion.com/medio-ambiente/politica-ambiental/obama-dedicara-8-millones-de-dolares-a-salvar-a-las-abejas_2AdgGg2tYJzHKlyrmHuTU4/

Mauseth, J. D. (2008). *An Introduction to Plant Biology*. Jones & Bartlett.

Rebelión. (2015). *Las abejas se enfrentan con una amenaza global*. Obtenido de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=204676>

SINCLA ciencia en noticia. (2018). *La interacción entre plantas y polinizadores podría romperse con el cambio climático*. Obtenido de <https://www.agenciasinc.es/Noticias/La-interaccion-entre-plantas-y-polinizadores-podria-romperse-con-el-cambio-climatico>

Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia. (2019). *Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia - Polinizadores*. Obtenido de <https://sibcolombia.net/>

SUPER-B – Sustainable Pollination in Europe. (2019). *Acción COST sobre polinización sostenible en Europa (SUPER-B – Sustainable Pollination in Europe)*. Obtenido de <http://www.superb-project.eu/>

Tribuna. (2019). *Las abejas serán protegidas en Sonora: Se aprueba Ley de Fomento Apícola*. Obtenido de <https://www.tribuna.com.mx/sonora/Las-abejas-seran-protegidas-en-Sonora-Se-aprueba-Ley-de-Fomento-Apicola--20190618-0188.html>

Universidad del Rosario. (2018). *¿Por qué es necesario evitar la desaparición de las abejas?* Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Medio-Ambiente/por-que-es-necesario-evitar-la-desaparicion-de-la/>

Universidad Nacional de Colombia. (2016). *Iniciativa Colombiana de Polinizadores Capítulo Abejas*. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Guioamar_Parra/publication/316661936_

Iniciativa_Colombiana_de_Polinizadores_Capitulo_Abejas_-ICPA/links/590a8d4aa6fdcc4961777393/Iniciativa-Colombiana-de-Polinizadores-Capitulo-Abejas-ICPA.pdf

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 53 de 2019 Senado, *por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación, y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores 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 Eduardo Londoño Ulloa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Luis Iván Marulanda Gómez, José Aulo Polo Narváez*; Honorable Representante *César Augusto Ortiz Zorro*. 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

Julio 24 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se reconoce la profesión de Periodismo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto reconocer la profesión de Periodismo.

Artículo 2°. Se reconocen como profesionales en Periodismo y/o Comunicación Social- Periodismo a quienes:

- Hayan cursado y aprobado un programa de periodismo y/o comunicación social-periodismo en Colombia o el exterior, en instituciones de educación superior reconocidas por la entidad estatal competente y reglamentada con las normas del país en donde se origina el título expedido. El título profesional obtenido en el extranjero debe ser reconocido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, conforme a las normas de convalidación vigentes.

Artículo 3°. *Credencial de acreditación Profesional del Periodista*. El Ministerio de Educación Nacional expedirá, previa solicitud del interesado, la Credencial de acreditación Profesional del periodista, a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. A ninguna persona se le podrá exigir título o credencial profesional como periodista, según Sentencia C-087 de 1998.

Artículo 4°. Adiciónese un numeral al artículo 2° Decreto ley 2090 de 2003 lo siguiente:

Se considera actividad de alto riesgo los trabajos de carácter periodístico en cubrimiento de noticias y trabajo investigativo, en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) establecidas por el Decreto ley 418 de 2016 y aquellas que la ley establezca.

Artículo 5°. Adiciónese un inciso al Decreto ley número 2078 de 2017 artículo 2.4.1.5.3. Lo siguiente:

Son objeto de protección colectiva los grupos y comunidades que pertenezcan a alguna de las categorías señaladas en el artículo 2.4.1.2.6 incluidos los periodistas y equipo periodístico del presente decreto que cuenten con un reconocimiento jurídico o social.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga el parágrafo único del artículo 5° de la Ley 1016 de 2006, y las demás normas que le sean contrarias, sin detrimento de derechos adquiridos en otro tipo de normas.



RICHARD AGUILAR VILLA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto reconocer del periodismo y/o comunicador social- periodismo como una profesión en Colombia, permitiendo la dignificación y protección de la integridad física de los periodistas, sus derechos laborales, culturales y de autor en sus creaciones, conservación, desarrollo y difusión de contenido.

Para el cumplimiento de dichos fines el Ministerio de Educación Nacional expedirá la Credencial de acreditación Profesional del periodista en Colombia o el exterior, como un certificado de su formación académica según en lo estipulado en el artículo 3° de la presente ley.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

- **Artículo 20:** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.
- **Artículo 26:** *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio.* La ley podrá exigir títulos de idoneidad.

Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

- **Artículo 73:** La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.

2. ANTECEDENTES LEGALES

En nuestro ordenamiento jurídico, se ha legislado en dos oportunidades sobre la comunicación social y el periodismo, con las siguientes normas:

- **Ley 51 de 1975,** *por lo cual se reglamenta el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.*

Objetivo: Reconocer al periodismo como actividad profesional, regularizada y amparada por el Estado, en cualesquiera de sus formas.

- **Ley 918 de 2004,** *por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional.*

Objetivo: Adoptar normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional.

Así mismo, se han presentado ante el Congreso de la República, varias iniciativas parlamentarias:

- **Proyecto de ley número 09 de 1998 Cámara,** *por medio del cual se reglamenta el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.*
- **Proyecto de ley número 67 de 2000 Senado,** *por medio de la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional para garantizar el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones.*

- **Proyecto de ley número 84 de 2001 Cámara,** *por la cual se regula el ejercicio profesional de la actividad periodística.*
- **Proyecto de ley número 197 de 2010 Senado,** *por medio de la cual se desarrolla el artículo 26 de la Constitución Nacional y se dictan el Estatuto del Comunicador Social y Periodista y otras disposiciones.* [Estatuto del Comunicador Social y Periodista].
- **Proyecto de ley número 221 de 2011 Senado,** *por medio de la cual se crea la Colegiatura Nacional de Comunicador Social y del Periodista y se dictan otras disposiciones en ejercicio de las funciones del Periodista y del Comunicador Social.* [Colegiatura Nacional del Periodista].

EL PAPEL DEL PERIODISMO EN LA SOCIEDAD

Desde sus inicios, el periodismo ha sido parte fundamental de la sociedad y de todo lo que ocurre en ella. Gracias a él es posible saber algo de lo que sucedió en el pasado, a la vez que registra el presente y esboza el futuro. Sin embargo, es en las últimas décadas donde el periodismo y los medios de comunicación han cobrado una importancia jamás pensada, convirtiéndose en un poder de magnitud similar al de la política y la economía, ello hasta el punto de que estas dos últimas, en algunas ocasiones, se han de plegar a lo que ha sido denominado “el cuarto poder”.

Cuando se habla de la sociedad se habla, por extensión, de lo que el periodismo ha producido en ella, pues este, al registrarla, al reflejarla, termina por dibujar sus contornos y los de los acontecimientos presentes y futuros, pues es, en gran parte, debido a la información difundida por el periodismo que la gran mayoría de las personas toma una posición definida frente a los acontecimientos, los grupos y las personas.

Según esto, se hace imprescindible hablar de la ética del periodista; es decir, de su responsabilidad y de los principios con los que se supone que ha de actuar para no afectar negativamente el curso de los acontecimientos que narra; no obstante, esto no siempre ocurre, pues el periodismo se ha ido convirtiendo en una forma aparentemente transparente de escalar posiciones en la sociedad, de manipular situaciones y de alcanzar fines no siempre benéficos para la sociedad, los seres humanos y el mundo (claro está que lo anterior también depende de las leyes que en cada país se regulan a los medios de comunicación).

Cabe aclarar que el papel del periodismo y por tanto del periodista en la sociedad, es el de crear conciencia sobre las diferentes situaciones que acontecen, en pro de generar una mejor calidad de vida, así como advertir a la sociedad acerca de las posibles consecuencias que ciertas acciones pueden acarrear. A la vez, ha de procurar comunicar todas aquellas acciones que tienden hacia el bien común de las personas y del mundo.

En últimas, el periodismo ha de suministrar, a las personas, y al mundo en el que habitan, herramientas

informativas y cognitivas suficientes para que las relaciones entre seres humanos, y las de estos con el mundo, se enfoquen, cada vez más, hacia la fraternidad, la hermandad y la generosidad.

Tanto el periodismo como los medios de comunicación cumplen un papel fundamental, pues es por intermedio de ellos que conocemos los hechos; de lo que se puede concluir que, puesto que lo que ellos digan, expresen o informen es lo que, al final, conocemos, es evidente que de su veracidad, transparencia y honestidad depende la objetividad del mundo que nos muestran.

Fuente: Texto tomado de “El Periodismo en Colombia” Red Cultural del Banco de la República http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/El_periodismo_en_Colombia#El_papel_del_periodismo_en_la_Sociedad

RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL PERIODISMO EN COLOMBIA

Los periodistas son libres al emitir sus opiniones e información, pero están sujetos a tres tipos de responsabilidad jurídica, penal, civil, social.

PROBLEMA	NORMA JURÍDICA	VACÍO JURÍDICO
Algunos artículos de la constitución usan el término periodista profesional, sin embargo constitucionalmente, NO existe la tipificación de "periodista profesional"	Artículo 73. La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional.	Garantiza la libertad e independencia profesional periodística, sin embargo en la constitución el periodismo NO se tipifica.

CÓDIGO DEL PROCEDIMIENTO PENAL	VACÍO JURÍDICO
<p>Artículo 385: Excepciones constitucionales. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañera o compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad. El juez informará sobre estas excepciones a cualquier persona que vaya a rendir testimonio, quien podrá renunciar a ese derecho. Son casos de excepción al deber de declarar:</p> <p>a) Abogado con su cliente. b) Médico con paciente. c) Psiquiatra, psicólogo o terapeuta con el paciente. d) Trabajador social con el entrevistado. e) Clérigo con el feligrés. f) Contador público con el cliente. g) Periodista con su fuente. h) Investigador con el informante". (Las cursivas son nuestras.)</p>	<p>Teniendo en cuenta los diferentes casos de violación de derechos de los periodistas que han remitido a la corte suprema de justicia, se analiza el vacío jurídico ya que en el código del procedimiento penal se nombra el concepto de periodista eximiéndolo de la responsabilidad de declaración.</p> <p><i>Actualmente el concepto de periodista en la no está tipificado jurídicamente. Concepto que queda sujeto a la interpretación del juez, lo que puede generar violaciones en los derechos de los periodistas que están involucrados en procesos de tipo penal.</i></p>

CÓDIGO CIVIL	VACÍO JURÍDICO
<p>La Corte Suprema de Justicia explicó la naturaleza jurídica de la responsabilidad social de la siguiente manera: "Como quiera que toda noticia o información que incrimine a una persona o colectividad determinada o determinable, puede ser fuente de daños, se impone para los medios de comunicación social el deber profesional de extremar la diligencia y cuidados especiales que, además de obedecer al ejercicio responsable de la libertad de información, también evita preventivamente el eventual daño a tales personas".</p>	<p>La prevalencia de los vacíos jurídicos en la tipificación del periodista a conllevado a que la corte se pronuncie frente a la naturaleza jurídica del periodismo o periodista y su responsabilidad civil.</p>

De los Honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,


RICHARD AGUILAR VILLA
 Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 24 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 056 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Richard Aguilar Villa


 #STRABAJA
 Congreso de la República C.R. 7ª - 8ª - 9ª - 10ª - 11ª - 12ª - 13ª - 14ª - 15ª - 16ª - 17ª - 18ª - 19ª - 20ª - 21ª - 22ª - 23ª - 24ª - 25ª - 26ª - 27ª - 28ª - 29ª - 30ª - 31ª - 32ª - 33ª - 34ª - 35ª - 36ª - 37ª - 38ª - 39ª - 40ª - 41ª - 42ª - 43ª - 44ª - 45ª - 46ª - 47ª - 48ª - 49ª - 50ª - 51ª - 52ª - 53ª - 54ª - 55ª - 56ª - 57ª - 58ª - 59ª - 60ª - 61ª - 62ª - 63ª - 64ª - 65ª - 66ª - 67ª - 68ª - 69ª - 70ª - 71ª - 72ª - 73ª - 74ª - 75ª - 76ª - 77ª - 78ª - 79ª - 80ª - 81ª - 82ª - 83ª - 84ª - 85ª - 86ª - 87ª - 88ª - 89ª - 90ª - 91ª - 92ª - 93ª - 94ª - 95ª - 96ª - 97ª - 98ª - 99ª - 100ª

**SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 56 de 2019 Senado, *por medio de la cual se reconoce la profesión de periodismo, 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 *Richard Aguilar Villa*. 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**

Julio 24 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 61 DE 2019
 SENADO**

por medio del cual se regula un procedimiento especial para legalización y adquisición de los predios e inmuebles en favor de las entidades territoriales de predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar los lineamientos para el procedimiento especial para legalizar y adquirir por prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de los predios e inmuebles en donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales.

Artículo 2°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales deberán realizar un inventario

de los bienes inmuebles ocupados en donde funcionan entidades educativas oficiales que puedan ser objeto de apropiación a cualquier título o de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio y que no cuenten con título de propiedad por parte de la respectiva entidad territorial.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, serán bienes inmuebles objeto de apropiación, sean urbano o rurales, aquellos que la entidad territorial haya poseído de manera regular conforme a los requisitos señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 2° de la Ley 1183 de 2008.

Artículo 3°. Las entidades territoriales podrán adquirir por prescripción adquisitiva de dominio los bienes inmuebles en donde funcionan entidades de educación oficial, iniciando la inscripción de posesión regular conforme lo determina la Ley 1183 de 2008, ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble.

Una vez hecha la declaración de inscripción de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante el Gobierno nacional.

Artículo 4°. Una vez realizada la declaración de posesión regular, la entidad territorial contará con doce (12) meses para iniciar el proceso de Declaración de Pertenencia correspondiente, conforme a lo establecido en el Código General del Proceso.

Artículo 5°. Adiciónese un parágrafo al artículo 375 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

Artículo 375. *Declaración de pertenencia*

Parágrafo 3°. Los términos establecidos en este artículo se reducirán a la mitad en el evento en que el accionante sea una entidad territorial y cuando la demanda de declaración de pertenencia verse sobre inmuebles o predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales. En este caso, a la demanda de declaración de pertenencia se acompañará la inscripción de la posesión regular ante Notario del Círculo donde esté ubicado el inmueble de que trata la Ley 1183 de 2008.

El incumplimiento a lo prescrito en el presente artículo o la mora por parte del operador judicial o administrativo será causal de mala conducta.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al numeral noveno (9) del artículo 375 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

Artículo 375. *Declaración de pertenencia (...)*

9) En caso de que el accionante sea una entidad territorial y cuando la demanda de declaración de pertenencia verse sobre inmuebles o predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales, en el evento en que el Juez cuente con suficiente acervo probatorio y haya certeza respecto de los hechos y circunstancias en el proceso, no será necesaria la práctica de una inspección judicial por parte del juez.

Artículo 7°. *Exención para el pago de derechos notariales y de derechos registrales.* Los actos

jurídicos de legalización, donación o de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio, que recaigan sobre bienes inmuebles o predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales a favor de entidades territoriales, se liquidarán como actos sin cuantía y estarán exentos de pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro y de los derechos notariales cuando el beneficiario sea una entidad territorial.

Artículo 8°. En aquellos casos en los cuales una persona natural o una persona jurídica de derecho privado sea el titular del derecho de dominio de un bien inmueble en el que funcione una institución educativa, y su voluntad sea la de donar dicho bien inmueble a una entidad territorial, esta misma entidad, bien sea Distrito, Municipio o Departamento, adelantará todos los trámites tendientes a efectuar la legalización de la propiedad en favor de la misma.

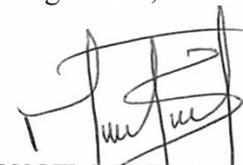
En el caso de formalizarse la donación de un inmueble o predio en donde funcione una entidad educativa oficial a favor de una entidad territorial, no habrá lugar a retención en la fuente a dicho título. Por lo tanto, no estará sujeta a retención por parte de quien entrega el inmueble en donación y no se practicará la respectiva autorretención.

Artículo 9°. En el evento en que un inmueble o predio donde funciona una institución educativa, objeto del trámite de legalización y adquisición en favor de alguna entidad territorial, posea alguna deuda por concepto de impuesto predial o de valorización, la entidad territorial adelantará el trámite necesario para obtener el paz y salvo que permita realizar la transferencia de la propiedad, previo el cumplimiento de todos los requisitos legales.

Artículo 10. *Excepciones.* La presente ley no aplica a los bienes inmuebles o predios ubicados en las zonas o condiciones señaladas en el artículo sexto (6°) de la Ley 1561 de 2012.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, a pesar de la multiplicidad de iniciativas legislativas y esfuerzos de parte de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, muchos establecimientos educativos o escuelas rurales y urbanas en Colombia no cuentan con los documentos que acrediten la titularidad de la propiedad en donde operan dichas instituciones. Esta situación se ha originado con el paso del tiempo debido a que, en muchas oportunidades, personas naturales o jurídicas entregaban predios a las

alcaldías o a la comunidad de un municipio o vereda para la construcción de escuelas o establecimientos educativos, pero nunca se legalizaba formalmente la transferencia a ningún título del terreno mediante escritura pública y el correspondiente registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

La ausencia de estos títulos se ha convertido en un inconveniente para que las instancias del Gobierno (nacional, departamental y municipal) puedan invertir en el mejoramiento de la infraestructura educativa, pues la propiedad o titularidad del dominio de muchas instituciones educativas no está a nombre del Estado ni de las entidades territoriales.

Es en este sentido que a través de esta iniciativa se persigue definir unos lineamientos, fijando un procedimiento especial tendiente a facilitar la legalización y adquisición por prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de los predios e inmuebles en donde funcionan instituciones educativas públicas, cuya titularidad esté en cabeza personas naturales o jurídicas de derecho privado, únicamente cuando dicha acción sea ejercida por parte de las entidades territoriales, contribuyendo así también a sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles y propiciar el desarrollo de la educación.

Esta iniciativa busca por consiguiente corregir esta situación y dar herramientas para facilitar que tanto el Gobierno nacional como las entidades territoriales puedan invertir en la infraestructura educativa de colegios e instituciones educativas públicas que operan en predios o inmuebles que siguen bajo el derecho de dominio de particulares.

Actualmente, tanto la restricción impuesta por el artículo 355 de nuestra Carta Política como las leyes en materia presupuestaria y de inversión pública, prohíben a quienes ejercen como ordenadores del gasto invertir recursos públicos en predios que no estén a nombre del Estado o de las propias entidades territoriales. Esta razón es la que impide que el Estado y los municipios puedan acceder a recursos para mejorar o adecuar las escuelas que fueron construidas sobre predios privados y que no fueron debidamente legalizados.

Para tratar de solucionar este inconveniente, se han presentado varias iniciativas legislativas dentro de las cuales se pueden referir el Proyecto de ley 078 de 2012 Senado radicado por el honorable ex Senador Carlos Ferro Solanilla, así como el Proyecto de ley número 258 de 2017 Senado, 052 de 2016 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley 072 de 2016. Estos proyectos de ley establecían lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictaban otras disposiciones, sin embargo, ninguna tuvo un tránsito legislativo completo para que fueran sancionadas como ley de la República.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, quiso superar esta situación a través del artículo 64 de la Ley 1753 del 2015, permitiendo que las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación

superior públicas pudieran adquirir el dominio sobre los inmuebles que posean materialmente y donde operen establecimientos educativos oficiales, o sanear la falsa tradición de los mismos cuando corresponda, mediante el proceso verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012 (la cual se refiere unívocamente a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica), su aplicación encuentra muchas dificultades en la práctica, en razón a que para el tipo de inmuebles que nos ocupa en este proyecto se deberá dar aplicación al procedimiento establecido en el Código General de Proceso y no por lo prescrito en la precitada ley¹; por lo cual el trámite procesal sigue siendo demorado y dispendioso, así como los costos en que se debe incurrir para la legalización de dichos predios es elevada, especialmente para los municipios de categoría 4, 5 y 6, que es donde se concentra mayoritariamente el problema objeto de esta iniciativa.

En este orden de ideas, las entidades territoriales no han podido acceder en la práctica a los recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado por esta misma ley, así como tampoco a los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la infraestructura educativa.

A partir de la experiencia del Ministerio de Educación Nacional en proyectos concernientes a la infraestructura educativa, tales como las convocatorias a los departamentos y municipios certificados en educación para la cofinanciación de proyectos de infraestructura en instituciones educativas rurales y urbanas, se ha observado que una de las causas principales sobre los conceptos no favorables de los proyectos -presentados por las entidades territoriales ante ese ministerio- se encuentra relacionada con la ausencia de titularidad de los predios donde funcionan dichas instituciones educativas; es decir, la falta de legalización de los inmuebles, profundizándose, en mayor escala, en zonas que han sufrido los rigores del conflicto armado y en los territorios indígenas aún sin legalizar.

Según lo expuesto por el Ministerio de Educación Nacional, solo se cuenta “con información referente al número de sedes de acuerdo con el Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE), herramienta por la cual cada Secretaría de Educación realiza la administración de sus Establecimientos Educativos”, y “con corte a 2017, se registran 9.882 instituciones educativas oficiales que cuentan con 44.033 sedes, información que no cuenta con una variable que tenga información específica que permita a ese Ministerio informar el número de Instituciones educativas que funcionan en predios sin titularidad a favor de los departamentos o municipios.” Es decir, actualmente el Ministerio de Educación no tiene un inventario que permita saber el número de escuelas públicas que funcionan actualmente en predios privados.

¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-666-14, M. P. Mauricio González Cuervo.

No obstante lo anterior, existen antecedentes de esta información que permite poner de presente la magnitud del problema. Así, según lo establecido en la exposición de motivos de los proyectos de ley antes referidos, más de 9.700 predios de sedes educativas no están legalizados. Así, según información del año 2012, hay 1.570 predios escolares sin legalizar en Caquetá, 1.126 en Cundinamarca, 993 en Norte de Santander, 990 en Boyacá y 772 en Magdalena, entre otras regiones del país.

Conforme a la información del antiguo Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED), unos 4.040 predios pertenecen a las comunidades, mientras que 1.161 son propiedad de personas naturales, sociedades u otros.

De un total de 28.897 predios de sedes educativas oficiales consultadas, solo 13.948 pertenecen a las entidades territoriales, lo que implica que cerca del 50% sigue siendo propiedad de particulares, juntas de acción comunal, o en su defecto de las comunidades².

Ante la falta de información precisa y atendiendo la necesidad de fortalecer el censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER) que viene promoviendo actualmente el Ministerio de Educación Nacional, se busca como primera medida que entidades territoriales realicen un inventario de los bienes ocupados en donde funcionan entidades educativas oficiales, que puedan ser objeto de apropiación a cualquier título o de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio y que no cuenten con título de propiedad por parte de la respectiva entidad territorial dentro de los 12 meses siguientes a la promulgación de la ley.

Para ilustrar esta dificultad, consideramos pertinente anotar que la Agencia de Cooperación USAID realizó en 4 municipios del departamento del Tolima (Ataco, Chaparral, Planadas, Rioblanco) un diagnóstico de la información técnica y jurídica existente para doscientas cuarenta y tres (243) instituciones educativas. De estos predios, solo se logró iniciar, de manera efectiva, la ruta de formalización para ciento treinta (130) predios. Como se puede evidenciar, existe una situación dramática, ya que una proporción importante de predios donde funcionan instituciones educativas tienen problemas de titularización y su infraestructura se encuentra en extremo estado de deterioro. Estos problemas, aunados a la restricción de inversión estatal para este tipo de instituciones, amplían la brecha de desigualdad y amenaza la salud de los niños, niñas y adolescentes de escasos recursos.

La presente iniciativa busca así mismo fortalecer a las entidades territoriales certificadas, como responsables del levantamiento de información del estado de su infraestructura educativa, con miras a que los municipios y departamentos, a través de la legalización de los inmuebles donde funcionan las instituciones educativas, puedan acceder a los recursos del Fondo de Financiamiento de la

Infraestructura Educativa previsto desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) y que fue ampliado por el artículo 184 del Plan Nacional Desarrollo 2018-2022 - “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019), y así poder viabilizar y financiar proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital.

Así mismo, en la iniciativa se establecen unos requisitos para que las entidades territoriales adquieran la titularidad por prescripción adquisitiva de dominio los bienes inmuebles en donde funcionan entidades de educación oficial, facilitando los trámites y la gestión mediante la inscripción de posesión regular ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble y fijando un término perentorio para iniciar el respectivo proceso de Declaración de Pertenencia correspondiente, conforme a lo establecido en el Código General del Proceso, pero acortando los términos del proceso y facilitando la gestión probatoria del Juez.

De otra parte y atendiendo que en la mayoría de las veces el pago de los derechos notariales y de registro llega a ser uno de los mayores inconvenientes en los actos de legalización, y en especial para el caso de que los propietarios quieran hacer la donación del predio, se fija que los actos jurídicos de legalización, donación o de adquisición por prescripción adquisitiva de dominio, que recaigan sobre bienes inmuebles o predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales a favor de entidades territoriales, se liquidarán como actos sin cuantía y estarán exentos de pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro y de los derechos notariales cuando el beneficiario sea una entidad territorial.

En este mismo sentido, y con el objeto de incentivar las donaciones de predios en favor de entidades territoriales, en el caso de formalizarse la donación de un inmueble o predio en donde funcione una entidad educativa oficial a favor de una entidad territorial, se establece que no habrá lugar a retención en la fuente a dicho título.

Cabe resaltar que la legalización de los bienes inmuebles objeto de esta iniciativa no operará respecto de los predios en las zonas o condiciones señaladas en el artículo sexto (6°) de la Ley 1561 de 2012, las cuales son las siguientes:

“**Artículo 6°. Requisitos.** Para la aplicación del proceso verbal especial de que trata esta ley se requiere:

1. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, conforme a los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política y, en general, bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.

² Ver la *Gaceta del Congreso* número 609 de 2016.

El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.

2. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, y por los términos establecidos en la presente ley.
3. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución de que trata la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, o cualquier otro proceso judicial o administrativo tendiente a la reparación o restablecimiento a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras, o que no se encuentre incluido en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de la Ley 387 de 1997.

La resolución de inicio del estudio formal previsto en el Decreto 4829 de 2011, suspende el trámite del proceso de que trata la presente ley, hasta tanto se decida la inclusión o no del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente.

Si iniciado el proceso verbal especial de que trata la presente ley, el inmueble es incluido en el Registro o vinculado a los procedimientos previstos en el inciso anterior, el juez terminará el proceso y remitirá inmediatamente el caso, con toda la información existente sobre el mismo, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

4. Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:
 - a) Zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cualquier momento;
 - b) Zonas o áreas protegidas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 2372 de 2010 y demás normas que sustituyan o modifiquen;
 - c) Áreas de resguardo indígena o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos;
 - d) Zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto se adelante un manejo especial de recomposición

geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

Parágrafo. Cuando la persona se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas en este numeral, será incluida en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal o distrital, de conformidad con la política nacional para estos fines.

5. Que las construcciones no se encuentren, total o parcialmente, en terrenos afectados por obra pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.
6. Que el inmueble no se encuentre sometido a procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes u otras minorías étnicas, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria y aquellos que están dentro del régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994 y las normas que la modifiquen o sustituyan.
7. Que el inmueble no se encuentre ubicado en zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997, sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen, o en similares zonas urbanas, salvo que el poseedor que acuda a este proceso se encuentre identificado dentro del informe de derechos sobre inmuebles y territorios a los que se refiere el Decreto 2007 de 2001.
8. Que no esté destinado a actividades ilícitas.”

EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN

El artículo 44 de la Constitución establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, y también afirma que sus garantías prevalecen sobre las de los demás.

Así mismo, dentro de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución, el artículo 67 incluye la educación como una garantía que deviene fundamental, inalienable y esencial de toda persona y un servicio público que tiene función social, en concordancia con lo cual el Estado, la sociedad y la familia son responsables de ella, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad, exigiéndosele al primero, además de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia para que sea de calidad, “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

Aunado a lo anterior, corresponde a la Nación y a las entidades territoriales participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

Tratándose de la niñez, por mandato constitucional consagrado en el artículo 44 antes citado, sus derechos prevalecen sobre los demás, siendo así sujetos de especial protección, en favor de quienes existe la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus facultades, al tiempo que cualquiera puede exigir a la autoridad competente su cumplimiento y la sanción a los infractores. A su vez, el artículo 45 de la Carta Política señala los derechos a la protección y a la formación integral de los jóvenes.

Como lo ha mencionado la Corte Constitucional³, “debe señalarse que la educación como servicio público exige del Estado acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son la universalidad, la solidaridad y la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Por otro lado, debe señalarse que si bien la educación está prevista como un derecho social, económico y cultural en el texto constitucional, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos, la han reconocido como un derecho fundamental. Por consiguiente, el derecho a la educación también representa la posibilidad del enriquecimiento de la vida en sociedad y de la democracia, potencia al sujeto y, a través de él, a la humanidad.”

“El alcance de la educación como derecho fundamental también se rige bajo un conjunto de disposiciones del bloque de constitucionalidad, que regulan y fijan el alcance de la educación y de las obligaciones estatales en la materia. Por ejemplo, los Estados deben tomar medidas tales como la implementación de la enseñanza gratuita y asequible, el apoyo financiero en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar. Asimismo, la educación impartida en los Estados debe asegurar el pleno desarrollo de la personalidad y dignidad de los estudiantes. En particular, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto Internacional sobre esta misma materia -en adelante PIDESC- y precisó que existen cuatro facetas de la prestación: la aceptabilidad, la adaptabilidad, la disponibilidad o asequibilidad, y la accesibilidad”.

La Sentencia C-376 de 2010 de esa misma corporación, precisó estos conceptos en los siguientes términos:

- “i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones

educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas **e invertir en infraestructura para la prestación del servicio**, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.” (Subrayado y negrilla fuera del texto).

En la Ley 715 de 2001, artículos 6° y 7°, que fijan dentro de las competencias de las entidades territoriales, la inversión en infraestructura educativa, la cual define como competencia de las ETC “Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley”. Por lo tanto, le compete a cada una de las entidades territoriales certificadas en educación, velar porque la infraestructura educativa cumpla satisfactoriamente con las necesidades de la comunidad educativa.

De otra parte, frente a las obligaciones de los entes territoriales, la Ley 716 de 2001, modificada por la Ley 901 de 2004, ordena a los municipios y distritos, adelantar el saneamiento contable sobre los bienes inmuebles de su propiedad, estableciendo que deben proceder a incorporar dentro de su inventario los bienes inmuebles, debidamente saneados.

En Colombia, la informalidad en la posesión de la tierra es un problema de grandes dimensiones. Este fenómeno no es ajeno en el caso de la propiedad pública, donde una gran cantidad de inmuebles presentan situaciones irregulares en su titularidad que, además de afectar el estado contable de las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal, impiden realizar inversiones y actos de disposición para el caso concreto en las Instituciones Educativas.

Sanear la propiedad del Estado permite una mejor asignación de la inversión pública en las regiones, garantizando el efectivo cumplimiento de las funciones social, económica y ambiental de la propiedad, como lo establece la Constitución Política.

Es deber del legislativo poner a disposición del ejecutivo las herramientas jurídicas necesarias para garantizar el cumplimiento de los derechos de la comunidad educativa, formalizando las rutas hacia la viabilidad de inversión de recursos, mejorando los servicios educativos, tanto en infraestructura

³ Sentencia T-167 de 2019 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

como en acceso a tecnologías de informática y comunicación.

Identificada la necesidad de formalizar la propiedad de innumerables instituciones educativas que se encuentran edificadas en predios cuya titularidad no se encuentra a nombre de la entidad territorial, debe simplificarse las rutas para la formalización de dicha propiedad, buscando estandarizar una ruta más accesible y ágil para la legalización de los predios, para de esta forma cumplir con el mandato constitucional de garantizar el derecho fundamental a la educación en condiciones dignas para nuestros niños.

De los señores Congresistas,

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 61 de 2019 Senado, *por medio del cual se regula un procedimiento especial para legalización y adquisición de los predios e inmuebles en favor de las entidades territoriales de predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales 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 Miguel Ángel Barreto Castillo. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera 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

Julio 30 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera 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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:

“**Artículo 81. Sanciones.** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

(...) 81.2 Multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales y hasta por el diez por ciento de los ingresos operacionales del año inmediatamente anterior para personas jurídicas. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Los recursos producto de las multas que imponga esta Superintendencia ingresarán al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, causales de agravación y causales de atenuación:

1. Criterios
 - a) Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público;
 - b) Número de usuarios afectados con la infracción;
 - c) Tiempo durante el cual se presentó la infracción;
 - d) Cuota de Mercado;
 - e) Beneficio económico obtenido producto de la infracción;
 - f) Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor
2. Causales de agravación
 - a) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta;
 - b) Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.
3. Causales de Atenuación
 - a) Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de

los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministren;

- b) La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO CORRALES E.
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

GABRIEL VALLEJO CHUJI
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El objeto del presente proyecto de ley radica en la necesidad de regular nuevamente las facultades que tiene la Superintendencia de Servicios Domiciliarios para imponer multas de personas jurídicas, toda vez que la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 282 de la Ley 1753 de 2015, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, el cual contenía las reglas para la determinación de las multas aplicables tanto a las personas jurídicas como a las personas naturales, mediante la Sentencia C-092 de 2018.

2. Necesidad

Con anterioridad a la expedición de la Ley 1753 de 2015, las multas que podía imponer la Superintendencia de Servicios Públicos eran sustancialmente inferiores a las multas consagradas en el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015. En efecto, sin las modificaciones que dicho artículo trajo, el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994 consagraba lo siguiente:

“Multas hasta por el equivalente a 2.000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al infractor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación,

para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución.” (Subrayado propio).

Por lo anterior, resulta necesario modificar el artículo de forma tal que las multas que puedan ser impuestas sean concordantes con las multas que históricamente ha venido imponiendo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los prestadores de servicios públicos.

De igual manera, se necesita establecer los criterios claros por medio los cuales la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios pueda guiarse para graduar la multa a imponer tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales, toda vez que, como se explicará en el acápite posterior, dicha facultad es exclusiva del Congreso de la República.

3. Fundamentos jurídicos

3.1. Violación al principio constitucional de unidad de materia

Dentro de la Sentencia C-092 de 2018 se muestra cómo la accionante de la demanda de constitucionalidad argumenta que la norma contenida en el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, resulta contraria a cuatro principios constitucionales tales como (1) la unidad de materia, (2) la reserva de ley, (3) el principio de legalidad, (4) y cosa juzgada.

Como bien puede verificarse en el Comunicado de Prensa número 39 de 2018, al igual que en la Sentencia C-092 de 2018, el artículo 208 de la Ley 1753 fue declarado inexecutable por vulnerar el principio constitucional de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la constitución política. Dicho artículo consagra lo siguiente:

“Artículo 158: Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se avengan con este precepto.”

Ahora bien, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-092 de 2018 la necesidad de determinar los “*núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador*”.

En materia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe tenerse en cuenta que dicha norma cubre por su naturaleza un amplio número de temas que corresponden a las políticas públicas desarrolladas en forma de planes y programas a los que se supedita un Gobierno nacional durante el cuatrienio respectivo. Por tal razón, los núcleos temáticos se desprenden de la parte general del Plan en donde se establecen los objetivos y metas nacionales y sectoriales de largo y mediano plazo.

En conexidad con lo anterior, se tiene que el principio de unidad de materia –o unidad temática– en la ley del Plan Nacional de Desarrollo se analiza a través de la comparación entre los objetivos y metas nacionales y sectoriales de largo y mediano plazo establecidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y las normas instrumentales que contienen los procedimientos y mecanismos generales para lograr dichos postulados. De esta manera, si se encuentra que una norma instrumental no tiene una conexidad lógica con una meta y objetivo específico establecido en la Parte General de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, debe afirmarse que dicha norma vulnera el principio de unidad de materia establecida en el plan.

En efecto, en la Sentencia anteriormente mencionada la Corte Constitucional se pronunció con respecto al alcance y fundamento del principio de unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo sosteniendo lo siguiente:

“Como regla general, la Corte ha señalado que la relación de unidad temática entre el plan de desarrollo como un todo y una disposición específica se desprende de la conexidad lógica que puede existir entre los postulados de la parte general del plan con las normas que desarrollan esos postulados procurando llevarlos a la realidad. En ese sentido, esta Corporación ha señalado que las “disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia.”

Con el objetivo de analizar si una disposición instrumental tiene una conexidad lógica e inequívoca con una norma consagrada en la parte general de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, es importante traer a colación los criterios establecidos por la Sentencia C-016 de 2016. Sólo de esta forma podrá evaluarse si una medida contenida en el Plan Nacional de Desarrollo desconoce el principio de unidad de materia. Por esta razón, se transcriben las disposiciones constitucionales de la Sentencia citada:

- a) *El principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del Plan y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos.*

[...]

- b) *El principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene.*

[...]

- c) *La conexión estrecha que exige el principio de unidad de materia entre las metas y propósitos del plan y las disposiciones*

instrumentales contenidas en la ley, así como el correlativo incremento de la severidad del juicio de constitucionalidad a cargo de esta Corte, se apoya en varias razones.

En primer lugar, seguir los estándares de juzgamiento previstos para otro tipo de leyes privaría –por el carácter multitemático de la Ley del Plan– de todo efecto útil al artículo 158, quedando las disposiciones de ese tipo de ley inmunes a los mandatos que contiene y a las finalidades que persigue”. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el carácter dúctil que usualmente caracteriza este juicio se explica por la importancia de proteger el principio democrático que se concreta en la libertad de configuración del Congreso de la República, incrementar la intensidad del control cuando se trata de la ley del Plan se justifica debido a que dicho principio “se encuentra notoriamente mermado” en tanto (i) la iniciativa es gubernamental, (ii) las posibilidades de modificación del proyecto por parte del Congreso se encuentran limitadas, y (iii) el término para la aprobación del Plan es reducido.

A tales razones, considera la Corte, las acompaña una adicional. En efecto, la especial posición que en el sistema de fuentes tiene la ley del Plan, así como su particular eficacia normativa, exige asegurar que los mandatos en ella contenidos se relacionen directamente con la función de planeación. Se trata de una ley que no solo se erige en criterio para determinar la validez de otras leyes, sino que también tiene la aptitud de aplicarse inmediatamente puesto que sus mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución. Esa aplicación prevalente e inmediata debe encontrarse subordinada a que, en realidad, las normas instrumentales persigan de manera inequívoca los propósitos del Plan.

[...]

- d) *La fijación del contenido del principio de unidad de materia en los anteriores términos se traduce en un control judicial más estricto encaminado a establecer, no cualquier tipo de conexión entre la parte general del Plan con las disposiciones instrumentales que lo componen, sino un vínculo directo y no simplemente eventual o mediato. El estándar de juzgamiento se hace más riguroso y demanda de la Corte un especial cuidado a efectos de evitar que, al amparo de la naturaleza temáticamente abierta de la ley del plan, terminen incorporándose disposiciones extrañas a los propósitos de la planeación.*

[...]

- e) *El control judicial de las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo se ha encontrado orientado por las pautas antes descritas. En su aplicación, la Corte ha sostenido, por ejemplo, que violaban el principio de unidad de materia normas incluidas en ese tipo de leyes (i) que definían “la estructura y el funcionamiento*

de ciertas corporaciones regionales”, en tanto no tenían como propósito “planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio, sino definir aspectos de elección y configuración de esas corporaciones que no están inescindiblemente ligados al espíritu de la ley y a los planes y programas propuestos”(C-795 de 2004–”; (ii) que regulaban el contrato de condiciones uniformes en servicios públicos y le conferían facultades sancionatorias a las empresas de esa naturaleza dado que ninguno de los objetivos, programas, metas y estrategias del Plan hacían referencia a tal materia”(C-539 de 2008); (iii) y que prevenían la adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República en tanto la parte general del Plan no aludía al mejoramiento de la planta física del Congreso”(C-539 de 2008).

Teniendo en cuenta que los anteriores criterios se encuentran encaminados a demostrar la rigurosidad que se requiere para el análisis de la comparación entre las normas instrumentales y los objetivos generales del Plan Nacional del Desarrollo, se procede a realizarse un juicio de conexidad directa e inmediata entre el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 y los objetivos generales consagrados en la misma norma.

Para realizar el examen, debe hacerse primero un análisis detallado de lo establecido en el artículo 208 anteriormente citado, con el fin de determinar si existe una relación directa con los objetivos generales de la Ley 1753 de 2018.

En ese sentido, cabe resaltar que el artículo 208 contiene una norma instrumental de sanción, que se encuentra en el I Capítulo VII sobre *“Estrategia Territorial: Ejes Articuladores del Desarrollo y Prioridades para la Gestión Territorial.”*

Dicho artículo, contenido de un enunciado y dos párrafos, modifica el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y adiciona dos párrafos. De esta manera, se incrementa la sanción que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puede imponer a prestadores de los servicios. En efecto, por virtud del enunciado general las multas pasaron de ser de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a ser de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas naturales y de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas jurídicas.

Por su parte, el párrafo 1° del artículo mencionado le otorgó facultades al Gobierno nacional para que dentro de los seis (6) meses vigentes a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentara los criterios y la metodología para graduar y calcular las multas.

Por último, el segundo párrafo estableció un término de cinco (5) años de caducidad para la

imposición de sanciones por violación al régimen de prestación de los servicios públicos, contados a partir de la ejecución de la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo.

Ahora bien, se procede a analizar los objetivos generales contenidos en la Ley 1753 de 2018, con el fin de confirmar si existe una relación teleológica estrecha entre los objetivos del Plan y el artículo citado.

De esa manera, se aclara que mediante la Ley 1753 de 2015 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 denominado *“Todos por un nuevo país”*. Esta norma consagra en su artículo 1° que dicho plan *“tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educadas, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.”*

Por otra parte, el artículo 3° establece los pilares básicos como guía del Plan, a saber: la paz, la equidad y la educación. Bajo el primer pilar, se afirma que el *“plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos”*; el segundo supone *“una visión de desarrollo humano integran en una sociedad con oportunidades para todos”*; mientras que el tercero *“asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos:”*

Finalmente, el artículo 4° consagra las estrategias transversales y regionales del Plan. En cuanto a las estrategias transversales, se consagra que las mismas son (a) la competitividad e infraestructuras estratégicas, (b) la movilidad social, (c) transformación del campo, (d) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, (e) buen gobierno, y (f) crecimiento verde.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional procedió a declarar la falta de conexión entre los objetivos del plan y el artículo mencionado. En efecto, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente con respecto al artículo mencionado:

“La Corte evidencia que en el presente caso no se cumplen los presupuestos básicos de la unidad de materia, toda vez que las sanciones previstas en el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 no tienen relación material o causal con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo; su conjunción es apenas temática con algunos principios transversales del Plan Nacional de Desarrollo, pero sin un vínculo directo y verificable, estrecho e inmediato. Si bien las normas de orden

sancionatorio no son incompatibles con la ley del plan de desarrollo cuyo carácter multitemático y heterogéneo permite la incorporación de diversas materias, en principio no guardan una relación de afinidad temática con este, ya que están orientadas a la dirección de aspectos relativos a planeación de la política macroeconómica del país. (...)

En estas condiciones el artículo 208 no tiene relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1753 de 2015, porque ninguno de estos hace referencia a las relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, todo lo cual conduce a la vulneración del principio de unidad de materia.”

Luego de tal afirmación, procedió la Corte a establecer a recitar el estándar constitucional creado a través de las Sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018 de cumplimiento del principio de unidad de materia. De dicho estándar riguroso se concluyó que normas de vocación permanente – como lo son las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – en principio no pueden consagrarse dentro de una norma de vocación transitoria, como lo es la ley del plan de desarrollo. Entre otras cosas, porque las normas de tipo sancionatorio son de naturaleza completamente distinta o ajena a normas generales de planificación económica.

Por todo lo anterior, se declaró que el artículo fue introducido de forma aislada en la Ley aprobatoria del plan, y se declaró la inexecutable de dicho artículo.

Así pues, se requiere una nueva ley cuya finalidad sea la regulación de las multas que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios pueda imponer a los prestadores de servicios públicos domiciliarios. De esta forma, el núcleo temático de la ley será la regulación total de la facultad de imposición de multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios y la graduación de estas. De esta forma, se dará el trámite necesario para adoptar una norma de vocación permanente.

3.2. Violación al principio de legalidad y al principio de reserva de ley

Como bien lo afirma la Corte Constitucional en la Sentencia C-092 de 2018, el principio de legalidad en materia de procedimientos administrativos sancionatorios requiere que la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada con anterioridad a los hechos materia de la investigación. Además, es importante aclarar que dicho requisito se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política en virtud del “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)*”

De igual manera, se aclara que el principio de tipicidad, que se encuentra implícito en el principio de legalidad, requiere que el legislador establezca con claridad y especificidad el acto, hecho u

omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que les permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.

Ahora bien, en materia de derecho administrativo sancionador, debe aclararse que el legislador puede establecer unos criterios generales para la graduación de la sanción, pero no tiene que incurrir en una regulación exhaustiva al nivel de detalle para cumplir con el principio de reserva de ley derivado del artículo 150 de la Constitución Política. En efecto, como bien lo señala la jurisprudencia constitucional, al legislador no le es dable delegar en el ejecutivo las regulaciones pertinentes en materia sancionatoria, salvo que los elementos esenciales del tipo se encuentren regulados por la ley. Así, resulta importante traer a colación la Sentencia C-699 de 2015 en donde la Corte se pronunció de la siguiente forma:

“(...) Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma; (iii) la autoridad competente para aplicarla, y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.”

De esta manera, se declaró que la norma contenida en el artículo 208 de la Ley 1753 era inconstitucional en tanto eliminaba de la anterior norma los criterios generales de la graduación y delegaba ante el gobierno la facultad total y general de determinar las condiciones de aplicación de las sanciones, o lo que es lo mismo, otorga una facultad, una potestad reglamentaria absoluta de regular las modalidades de graduación de las sanciones que impone la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Ello conllevaba a la indeterminación de las...

En efecto, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente forma para referirse sobre la delegación total que hace el parágrafo 1° *añadido por el artículo 208 de la ley aprobatoria del plan, al artículo 81 de la Ley 142 de 1994:*

“Es forzoso notar que el nuevo artículo trasciende los límites en que estaba confinada la disposición precedente. Para ser más precisos, el texto del numeral 2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y del parágrafo 1° del mismo artículo 81, ambos tal como fueron modificados por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, incorporan una delegación in genere al Gobierno nacional para que reglamente las modalidades de graduación de las sanciones que impone la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Esa delegación, advierte la Sala es absoluta y

permite que la potestad reglamentaria se ejerza de manera absolutamente discrecional. (...) Es decir, no se puede otorgar a la administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues se trata de una disposición de carácter sancionatorio que por su naturaleza, en principio, tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y tipicidad, prevista en el inciso 2° del artículo 29 de la Carta Política. Por la garantía del debido proceso la determinación de los elementos del tipo, esto es: sujetos, objetos de protección, conducta, etc.), se erigen en exigencias estrictas, que en este caso no fueron previstos en la ley y se delegaron por completo en el ejecutivo.”

Por estas razones, prosperó el cargo de inexecutable por vulneración a los principios de legalidad y de reserva de ley derivados de la indeterminación de la norma al no establecer los criterios generales de la graduación de la norma y delegar la potestad reglamentaria al Gobierno nacional.

Por lo anterior, en el presente proyecto de ley se estructuran los criterios generales que debe seguir la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para la graduación de las multas tanto de personas jurídicas como de personas naturales. De esa forma, se podrá cumplir con los presupuestos de legalidad y de reserva de ley que tiene nuestra constitución en materia sancionatoria. En efecto, se tiene que los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994 establecen cuáles son las actividades que son objeto de la potestad sancionatoria de la Superintendencia y que el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 establece un procedimiento general para aquellos procesos administrativos sancionatorios que no están regulados por norma especial, por lo cual solo faltaría cumplir con requisito constitucional de “determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma” que conlleva a establecer la graduación de las sanciones.

3.3. Violación del principio de cosa juzgada

El principio de cosa juzgada se encuentra regulado en el artículo 243 de la Constitución Política, conforme al cual “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

Como en efecto se reconoce en la Sentencia C-092 de 2018, dicho principio surge de la “(i) necesidad de preservar la seguridad jurídica que se sujeta a la condición de Colombia como Estado Social de Derecho, (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales, (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial, impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate, y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución.”

Ahora bien, cabe resaltar que el enunciado general del artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 integró un apartado que previamente había sido declarado inexecutable mediante la Sentencia C-957 de 2014. Dicho apartado es el siguiente:

“La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución”.

Como se manifiesta en la Sentencia C-957 de 2014, dicho apartado fue declarado inexecutable por tratarse de una norma que desconocía la naturaleza de la acción de repetición consagrada en el artículo 90 de la Constitución, toda vez que las multas impuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no son de naturaleza compensatoria o indemnizatoria, como lo exige el artículo 90 superior y, por el contrario, son de carácter meramente sancionatorio.

En efecto, en la Sentencia C-092 de 2018 se anexó un aparte de la Sentencia C-957 de 2014 citada en el párrafo anterior, en donde se sostenía que el congreso no podía exigir la reparación directa cuando el proceso para hacerlo se encuentra prefijado en la Constitución, más aun cuando el artículo 90 prefijado necesita de una condena al Estado por los daños antijurídicos causados por una conducta dolosa o gravemente culposa de algún servidor público suyo. En este sentido, el aparte señalado sostiene lo siguiente:

“Con todo, dado que el Congreso no puede configurar a su arbitrio o de manera caprichosa tampoco los procesos, cuando existen determinaciones constitucionales específicas como ocurre en el caso de la responsabilidad patrimonial de la administración, deberá la Corte en esta oportunidad declarar inexecutable la expresión “La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución”, por desconocer precisamente la naturaleza de la acción de repetición y su dependencia de la responsabilidad patrimonial del Estado en los términos del artículo 90, que garantizan la acción frente a los daños antijurídicos imputables al Estado.”

En ese sentido, la Corte Constitucional decidió declarar el apartado inexecutable, teniendo en cuenta que el artículo 208 de la ley aprobatoria del plan reprodujo materialmente un contenido normativo que ya había sido expulsado del ordenamiento, desconociendo así el mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución que reza lo siguiente: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto, resulta necesario entonces crear una nueva ley que regule las facultades y la graduación de las multas que puede imponer la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios en sus facultades de inspección, vigilancia y control, sin que dicha norma contenga nuevamente el apartado contrario al artículo 90 superior. Es por esta razón, que el presente proyecto de ley elimina dicho apartado de en su enunciado con el fin de no incurrir nuevamente en la prohibición que trae a colación el artículo 243 de la Constitución.

3.4. Principio de proporcionalidad en la potestad administrativa sancionadora

A lo largo de los años, la jurisprudencia constitucional ha explicado que para el ejercicio de la potestad sancionatoria se requiere: *“(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, - sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatoria-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.”¹ (Subrayado propio).*

Adentrando un poco más en el principio de proporcionalidad en materia de derecho administrativo sancionador, se puede encontrar que dicho principio supone la exigencia en virtud de la cual *“la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública.”*²

Por otra parte, también se ha reconocido en la jurisprudencia constitucional, que ello supone que *“[r]especto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad”*.³

Ahora bien, como dicho principio debe observarse en materia administrativa sancionadora, es menester resaltar que dicho principio puede verse íntimamente relacionado con el principio de reserva de ley derivado del artículo 150 de la Constitución.

Con respecto al principio de reserva de ley, es importante señalar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que ello supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República, razón por la cual, se ha concluido que *“[a]l legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo*

que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.”

Así pues, teniendo en cuenta que las sanciones en materia administrativa están sometidas a reserva de ley de manera general, y que por lo tanto la determinación de la sanción concierne a la función exclusiva del congreso, es dable concluir que el principio de proporcionalidad es un principio que debe ser vigilado por el Congreso en el momento de establecer las sanciones respectivas a los hechos generadores o supuestos de hecho consagrados en la norma.

Por lo tanto, corresponde al Congreso crear una multa en materia de servicios públicos domiciliarios que sea proporcional a los incumplimientos que puedan darse por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Esto es, una sanción que no resulte excesiva en rigidez ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta improcedente establecer como multa máxima para las personas jurídicas de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si se tiene en cuenta que dicha suma equivale al valor de ochenta y dos mil ochocientos once millones seiscientos mil pesos (82,811,600,000) por cuanto el salario mínimo se encuentra en el valor de 828,116.00.

Establecer una multa de tal magnitud resultaría en una infracción a la teoría constitucional que existe con respecto al derecho administrativo sancionador. Más aún, resultaría extremadamente gravosa a una empresa infractora, por lo que, en últimas, podría afectar a la eficiencia del servicio.

Se debe recordar que el derecho administrativo sancionador se considera en la jurisprudencia constitucional al igual que en la administrativa, como un mecanismo para garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico. En efecto en la Sentencia C-818, al igual que en el Concepto Sala de Consulta C.E. 2159 de 2013, se afirmó lo siguiente:

“En la actualidad es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”

En ese sentido, al consagrarse una multa máxima de tal magnitud – cien mil salarios mínimos legales

¹ Ver: Sentencia C-860 de 2006 y C-413 de 2015.

² Sentencia C-125 de 2003.

³ Ibíd.

mensuales vigentes—, debe decirse que la misma puede no cumplir con los fines del derecho administrativo sancionador pues puede afectar de manera gravosa el patrimonio de la empresa infractora y terminar afectando la eficiencia en la prestación del servicio. Ello en últimas podría significar que no se garantice la preservación del ordenamiento jurídico, pues el artículo 365 de la Constitución y el artículo 2.6 de la Ley 142 de 1994 requieren la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.

Por esta razón, el presente proyecto de ley establece como multa máxima para las personas jurídicas el diez por ciento de los ingresos operacionales del año inmediatamente anterior. De esta manera la multa resultaría proporcional en el sentido que toma en cuenta el nivel de ingresos de las empresas para imponer las multas.

3.5. De la necesidad de mayor regulación

La anterior regulación aplicable contenía solo dos criterios para determinar la sanción por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos ante la infracción por parte de prestadores de servicios públicos. En efecto dicha norma disponía lo siguiente: “El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de la reincidencia”. En ese sentido, solo existían el impacto de la infracción y la reincidencia como criterios para determinar la multa.

No obstante lo anterior, a partir de las facultades conferidas al Gobierno nacional por el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, se expidió el Decreto Reglamentario número 1158 de 2017 que regulaba la metodología para graduar y calcular las multas. Dicho Decreto contenía seis criterios, al igual que circunstancias de agravación y atenuación que la Superintendencia de Servicios Públicos debía tener en cuenta para la graduación de la multa a imponer.

Por tal motivo, se incluyen dentro del presente proyecto de ley todos los criterios al igual que todas las causales de agravación y atenuación con el fin de regular de forma completa la forma de graduar las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Sólo de esta manera, podrá limitarse la discrecionalidad de dicha entidad para imponer las multas a los prestadores de servicios públicos. De igual manera, se prevé un marco de referencia cierto para la determinación e imposición de la sanción y a los administrados el conocimiento de las consecuencias que se derivan de las trasgresiones que se hagan a sus obligaciones como prestadores de servicios públicos.

4. Tipo de ley

Toda vez que el presente proyecto de ley no atañe a alguna de las materias que suponen un trámite legislativo especial, la presente proposición deberá tramitarse conforme a lo establecido para las Leyes Ordinarias, según lo dispuesto en el artículo 150.1 Superior.

5. Contenido del proyecto

El proyecto se compone de dos artículos, el primero hace referencia a la modificación propuesta al numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, como se expone a continuación:

NORMA ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 81. Sanciones. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta: 81.2 Multas desde 1 hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor del Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta: 1) el impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público prestado, 2) el factor de reincidencia considerando el año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción; y 3) La situación financiera de la empresa, para lo cual, se efectuará un análisis de los estados financieros del prestador con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por dicho número de años. Si el infractor no proporciona la información necesaria que se le solicite, para determinar el monto de la multa a imponer, dentro de los treinta (30) días siguientes al requerimiento formulado, se le aplicarán las otras sanciones previstas en este artículo. La multa a imponer a una persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias del régimen de los servicios públicos domiciliarios será de 1 hasta 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción. El monto de la multa se graduará teniendo en cuenta:</p> <p>1) El impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público prestado</p>	<p>Artículo 81. Sanciones. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta: (...) <u>81.2 Multas hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales y hasta por el diez por ciento de los ingresos operacionales del año inmediatamente anterior para personas jurídicas.</u> Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicaran las otras sanciones que aquí se prevén. Los recursos producto de las multas que imponga esta Superintendencia ingresarán al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. Para efectos de graduar la multa, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, causales de agravación y causales de atenuación:</p> <p>1. Criterios</p> <p>a) Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público;</p> <p>b) Número de usuarios afectados con la infracción</p> <p>c) Tiempo durante el cual se presentó la infracción;</p> <p>d) Cuota de Mercado;</p> <p>e) Beneficio económico obtenido producto de la infracción;</p> <p>f) Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor.</p> <p><u>2. Causales de agravación</u></p> <p><u>a) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta;</u></p>

NORMA ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>y/o sobre el oportuno y efectivo ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia; 2) La persistencia en la conducta infractora; 3) El factor de reincidencia considerando el año inmediatamente anterior a la fecha de imposición de la sanción; 4) La colaboración del investigado en el desarrollo de las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo de la Superintendencia, y 5) El grado de participación de la persona implicada. La facultad para imponer sanciones por la violación al régimen de los servicios públicos domiciliarios caducará a los cinco (5) años de producida la conducta, los cuales se contarán a partir del día siguiente de ocurrido el hecho generador de la sanción o de la última infracción, si la conducta se prolonga en el tiempo.</p>	<p>b) <u>Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.</u></p> <p>3. Causales de Atenuación</p> <p>a) <u>Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministran:</u></p> <p>b) <u>La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.</u></p>

El segundo artículo se refiere a la vigencia y derogatorias,

Atentamente,



ALEJANDRO CORRALES E
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

GABRIEL VALLEJO CHUJFI
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 67 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 81 de la Ley 142 de 1994*, 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 *Alejandro Corrales Escobar*; honorable Representante *Gabriel Vallejo Chuji*. 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

Julio 30 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2019 SENADO

por medio del cual la Nación vincula al municipio de Tenerife a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto hacer participe al municipio de Tenerife, Magdalena, en la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora, y le declara patrimonio cultural de la Nación en los términos de la Ley 1916 del 12 de julio de 2018, en razón de su importancia histórica, pues fue allí donde el Libertador Simón Bolívar proclamó su primera Acta de Independencia en territorio colombiano, en la mañana del 24 de diciembre de 1812.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1916 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 2º. Declaratoria de los municipios beneficiarios. Declárese a los municipios que hicieron parte de la ruta libertadora beneficiarios de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico para la Patria.

Arauca, Tame, Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támara, Nunchía, Paya (Morcote), Pisba, Labranzagrande, Socotá (Pueblo Viejo-Quebradas), Socha, Tasco, Betétiva, Corrales, Gámeza, Tutazá,

Belén, Cerinza, Santa Rosa de Viterbo, Corrales, Tibasosa, Busbanzá, Floresta, Duitama (Bonza), Paipa (Pantano de Vargas), Tenerife, Tópaga, Toca, Chivatá, Soracá, Tunja –(Puente de Boyacá)– Ventaquemada, Villapinzón, Chocontá, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Chía (Puente del Común) y el Centro Histórico de Bogotá, pertenecientes a la ruta de la Campaña Libertadora de 1819.

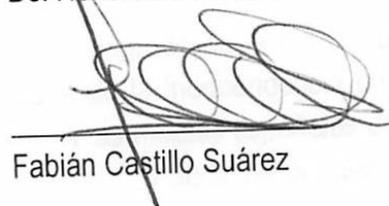
Artículo 3º. Declaratoria del municipio beneficiario. Declárese al municipio de Tenerife, beneficiario de los planes, programas y obras de desarrollo definidos en esta ley, exaltando su valor patriótico y aporte histórico en la independencia.

Artículo 4º. Monumentos. Además de las obras y acciones que implica esta declaratoria, se autoriza al Gobierno nacional para disponer las correspondientes apropiaciones presupuestales para la remodelación y embellecimiento de los monumentos del Museo Arqueológico y Antropológico, Reconstrucción del convento y la iglesia de los religiosos Padres Dominicó, Huella de San Luis Beltrán, Casa y Mausoleo de Anita Lenoy y Museo de los Títulos Reales, reconstrucción de la Casa del Perdón, primera institución de asilo, amnistía e indulto que funcionó en la población, el Colegio Mayor de San Francisco, Obras de Protección del templo Colonial, rehabilitación y conservación del Cementerio Colonial de Tenerife, Parque del Agua a la orilla de la ciénaga de Tepehua o Tapegua, fabricación y hechura de las placas conmemorativas de los grandes personajes que visitaron a Tenerife, o vivieron en él. Todo lo anterior en concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Del Honorable Senador,

Del Honorable Senador,



Fabián Castillo Suárez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por medio del cual la Nación vincula al municipio de Tenerife a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora.

La ilustrísima Villa de San Sebastián de Tenerife tiene los merecimientos suficientes para ser objeto de honra y agradecimiento perenne por parte de nuestra nación; por algo el Presidente Rafael Núñez, con sobradas razones, llegó a llamarle “Laurel Inmortal de Nuestra Historia”. Veamos, cómo este conglomerado de hechos históricos y de personajes ilustres que lo han compuesto y lo componen hacen de Tenerife dueño y merecedor de títulos tales y como:

“Suelo sagrado de la patria”, porque allí ofició como sacerdote e hizo Milagros San Luis Beltrán; “Cuna de la Independencia de Colombia”, gracias a que allí se libró la batalla de Feliciano Otero contra las milicias españolas de Fabio Fiallo y se firmó el Acta de Independencia el 3 de noviembre de 1811; “Puerta de la libertad Americana”, pues fue allí donde Simón Bolívar ganó su primera batalla y lanzó su primera proclama de libertad en suelo patrio, iniciando la famosa campaña admirable que lo llevó en triunfo hasta Caracas; “Cuna del derecho de asilo en América”, porque allí funcionaba la Casa del Perdón, única institución de asilo, amnistía e indulto de América, regentada por el Alférez Real don José Manuel Ballestas, quien actuaba a nombre del Rey de España; “Corazón de los centauros de la Libertad”, “Honor de Colombia” y “la de heroicos destinos”, por la batalla temeraria librada por los entonces Coroneles Joseph Hermógenes Maza y José María Córdoba.

Los tenerifenses o tenerifanos, son orgullosos de su solar nativo y le guardan un inmenso cariño a la tierra que los vio nacer, acorde todo ello con lo que expresó nuestro héroe y libertador Simón Bolívar: “Primero el suelo nativo que nada; él ha formado con sus elementos nuestro ser; nuestra vida no es otra cosa que la herencia de nuestro país; allí se encuentran los testigos de nuestro nacimiento, los creadores de nuestra existencia y los que nos han dado alma por la educación; los sepulcros de nuestros padres yacen allí y nos reclaman seguridad y reposo; todo nos recuerda un deber, todo excita sentimientos tiernos y memorias deliciosas; allí fue el teatro de nuestra inocencia, de nuestros primeros amores, de nuestras primeras sensaciones y de cuanto nos ha formado”.

Un pueblo descubierto, tomado, bautizado y conquistado

Se asevera que Tenerife fue fundada por los españoles. Las pruebas antropológicas y arqueológicas de los numerosos hallazgos efectuados en Tenerife demuestran a las claras que miles de años antes de la llegada de los españoles aquí habitaba un poderoso y organizado pueblo aborigen: los cementerios y asentamientos de Tepehua, Torrec Ila, El Pueblito, Zarzita, Pueblo Nuevo, Zampollón (Zapayán) y más de treintaidós puntos del territorio municipal son clara muestra de la existencia y organización de estos habitantes nativos.

En 1536, para la época de la pretendida “fundación” de Tenerife se calculaba la población de los indígenas Tepehuas en unos 2.000 y de los Pintados o Malebuyes en otro tanto, hay historiadores que aseveran que el número de aborígenes en Tenerife podía llegar a unos 7.000. Era una población enorme para su época.

En 1525 se tenía conocimiento de la existencia de un importante asentamiento de nativos en la revuelta del río Grande de la Magdalena y el emperador Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico, ya había dado la orden para

que se estableciera allí una población a nombre de la corona española que ayudara a la conquista y pacificación. La tarea no fue fácil, por la tenaz resistencia aborigen y sólo se dio el 20 de enero de 1536, según lo reseña el historiador y militar quiteño Antonio Alcedo Herrera y Bejarano.

Después de varios años de lucha con los indígenas “Pintaos” o Malebuyes que eran feroces y utilizaban flechas, lanzas, dardos y macanas para el combate y envenenaban las puntas de sus armas con leche de manzanillo, que afectaba el sistema nervioso y sanguíneo y con ptomaina - sustancia sacada de los cadáveres en putrefacción que producía el tétano y llevaba a la muerte a quienes resultaban heridos. (Núñez, 1982).

El General Antonio Alcedo Herrera y Bejarano, quien logró una instrucción y conocimiento poco comunes, que le constituyeron en la corte como el Oráculo de América, escribió muchas obras entre ellas su célebre “Diccionario Geográfico e Histórico de las Indias Orientales o América”, obra en cinco volúmenes que poco tiempo después de su muerte fue traducida al inglés y publicada en Londres. En la obra citada de Antonio Alcedo Herrera, en la página 43 de su volumen cuarto, señala: “Tenerife, situado en las márgenes del Magdalena, fundado en el año 1536 por el Capitán Francisco Henríquez. Llegó en su tiempo a tener una gran población y abundante comercio. En él residió cierto tiempo como cura el famoso San Luis Beltrán...”.

A solicitud del Gobernador de Santa Marta y Gobernador y Adelantado de Canarias, Pedro Fernández de Lugo, por fin, una partida de españoles al mando del Capitán Francisco Henríquez, nativo de Tenerife, Islas Canarias, logró imponerse y a tiro de arcabuz desocupó la plaza y levantó fortalezas de maderas para hacer el 20 de enero de 1536 la fundación (El Bautizo) de la Villa de San Sebastián de Tenerife, que se convertiría en la segunda ciudad en importancia a orillas del río Magdalena en esta gobernación durante la colonia y lo seguiría siendo conjuntamente con Mompox, así como escenario de diversos sucesos históricos. El asentamiento de Henríquez sería luego de nuevas pugnas reafirmado por el capitán Luis Manjarrez, en 1542, que es lo que algunos cronistas confundieron con la tal fundación.

La arquitectura peninsular de entonces sembró de torreones a la Villa: conventos y Casa de Gobierno, Alcabala y Resguardo, Corte Menor y Casa del Perdón, eslabón ésta última de nuestro actual derecho de asilo”. En tierras de los bravos Tepehuanes, indios Malebuyes o pintados y los feroces Chimilas y Caribes, Tenerife, había sido refundado o descubierto o conquistado el 20 de enero de 1536, por el capitán de Milicias Francisco Henríquez, nacido en Islas Canarias, quien lo bautizó con el nombre de San Sebastián de Tenerife y luego por decisión del reino de España fue erigido en Villa.

En Tenerife, en 1627, operaban las siguientes encomiendas y todas se dedicaban a la producción

del maíz: San Sebastián, bajo el mando de Juan Ortiz Zambrano. Ulloa, bajo el mando de Salvador Ulloa, Cura bajo el mando de Diego de Castro; Gongori, bajo el mando de Juan de Cañabar. Santiago, bajo el mando de Martín de Cela y Yandia. El Morro, bajo el mando de Luis Mexía Bernal. Arroba bajo el mando de Nufio Martín y Alonso Ulloa Belón. Coscolucoteor y Coscorucio bajo el mando de Francisco Bernal; Corli, bajo el mando de Pedro Heredia; Gorupe, bajo el mando de María de Guevara. Cotore, bajo el mando de Antonio Merino y Jaime Xinobare, Cumanta bajo el mando de Martín Balerio. Congore bajo el mando de Martín Amuecotegui. Chamaria, bajo el mando de Luis Núñez Velo, Mantho bajo el mando de Lucas Rodríguez. Naribiti, bajo el mando de Ana de Pallarés. (Núñez, 1982).

Tenerife: Las Puertas de la Libertad

Muchos años después del proceso de conquista y en el marco del proceso de independencia del dominio español sobre el territorio colombiano, en Cartagena, estaba como ministro del General Miranda, José María Salazar, cuando llegó a esta ciudad costera, procedente de Venezuela, un hombre de aproximadamente 28 años de edad, a quien sus paisanos acusaban de ser un goda y un traidor. Este oficial calumniado y prófugo era Simón Bolívar.

José María Salazar luchó incansablemente hasta borrar aquella imagen deformada que traía encima, aquel hombre que libertaría cinco naciones y cuya ideología y principios morales y políticos superan la de todos nuestros hombres públicos, que se han negado, por conveniencia personal, a conocer y a dar a conocer el pensamiento de Bolívar. Al fin, Salazar, consiguió que el viajero vilipendiado llegase a ser visto con buenos ojos hasta el punto que se le confiara el mando de las fuerzas del estado de Cartagena.

El planteamiento de Bolívar es claro en la proclama de Cartagena “es de relevante importancia, es decir, es completamente indispensable, para la seguridad de la Nueva Granada reconquistar a Caracas... La seguridad, la gloria y lo que es más, el honor de estos estados exigen imperiosamente cubrir sus fronteras, vindicar a Venezuela y cumplir con los deberes sagrados de recobrar la libertad de América del Sur, establecer en ellas las santas leyes de la justicia y restituir sus naturales derechos a la humanidad... La Nueva Granada ha visto sucumbir a Venezuela; por consiguiente, debe evitar los escollos que han destruido a aquella”.

El gobierno de Cartagena, decidió colocarlo a órdenes de Pedro Labatut, quien encomendó a Bolívar guardar el llamado Puerto de Barranca, hoy Calamar, Bolívar, punto que no tenía mayor importancia para el Libertador. Así decidido a romper con el mandato de Labatut que le exigía que permaneciera guardando aquel punto, Bolívar, se percató de que los miembros de sus tropas no estaban lo suficientemente adiestrados para enfrentarse al enemigo y en poco tiempo se dedica a preparar a

sus hombres, mientras conserva aquel punto de poca importancia.

De acuerdo al documento “Rutas del Bicentenario de las Independencias” elaborado por el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Industria (2010), siete años antes de la batalla final del Puente de Boyacá que culminaría con la Independencia de 1819, y dos años después del proceso independentista que había llevado a la formación de varias Juntas Autónomas de Gobierno y a la división de la Nueva Granada, Bolívar decidió emprender su primera gran campaña libertadora, siguiendo el curso del Gran Río Magdalena, iniciando en la desembocadura y terminó en lo que actualmente es Norte de Santander. Entre diciembre de 1812 y mayo de 1813, Bolívar decidió contrariar las órdenes del líder francés que comandaba las tropas, asumió el mando y comenzó a edificar su gloria al derrotar a los realistas que encontraba a las orillas del río, hasta liberar poblaciones como Barrancas, Tenerife y Ocaña.

El Libertador, ya sabía que la primera fortaleza realista estaba ubicada a once leguas arriba de la orilla derecha del río Magdalena, en un recodo de promontorio salientes como describía Monseñor Narciso Manuel Chiquillo Jiménez - donde el río forma una gran ensenada y esconde al pueblo en una gran revuelta, quien viene subiendo sólo se da cuenta que la corriente del río aumenta y un poco más allá se topa con el fuerte de Tenerife. En ese entonces se le llamaba Villa de San Sebastián de Tenerife y allí estaban reunidas las jaurías de los más famosos fieles y serviles de Fernando VII, que habían triunfado en el Cerro de San Antonio y cuyo comandante era el Coronel Vicente Capmani. Cabe destacar que Monseñor Chiquillo tomó estos datos de los suministrados por el historiador tinerifano, don José María Núñez Molina (1982).

La Villa de Tenerife, por su ventajosa posición militar, amparada por sus fortalezas y ser asiento de altos empleados realistas, sintió en todo su rigor los desastrosos efectos de aquella época luctuosa en los fastos de nuestra historia nacional, que marcaron con sangre y lágrimas Morillo y Sámano, los excesos incalificables de estos mandatarios exasperaban a los patriotas de Tenerife y demás pueblos que suspiraban por el día de la Libertad y que ignoraban estar demasiado próximos. Dos días luchando contra las fuertes corrientes del río Magdalena, llevaron a aquel escuadrón de hombres hasta la revuelta que forma el río en la parte baja de la población de Tenerife. Faltaban 2 días para celebrarse la Navidad, era 23 de diciembre, las fuerzas de Fernando VII comandadas por Vicente Capmani no pensaban siquiera que el enemigo estuviera tan cerca.

Bolívar realizó un sorpresivo ataque; los realistas que no esperaban tal hecho, se desmoralizaron, dejaron abandonadas armas, municiones, embarcaciones y viviendas y se adentraron en las montañas. Allí Bolívar y sus muchachos izaron la misma bandera que un año antes en noviembre de 1811 flameara en Cartagena según lo dice don Gabriel Porras Troconis y de acuerdo con los datos

del obispo auxiliar de Santa Marta Narciso Chiquillo- “es la misma que llevó Bolívar hasta Venezuela.”

El 24 de diciembre en vísperas de Navidad, Simón Bolívar, al día siguiente de haberse tomado a Tenerife y de provocar la estampida de quienes guardaban el fuerte militar, procedió a reunir a la población y después de haberles hablado sobre la conveniencia de aceptar el gobierno de Cartagena les hizo suscribir la famosa acta histórica de libertad, luego de lanzar la proclama de Tenerife, su primera en suelo colombiano.

Nadie se atreve a discutir que con su triunfo en Tenerife, Simón Bolívar abrió las puertas de la libertad americana. Es en Tenerife donde Bolívar gana su primera batalla, lanza su primera proclama de libertad en suelo colombiano, donde le aportan los primeros soldados patriotas, caballos, alimentos y oro e inicia su cadena de triunfos hasta Caracas, en la llamada Campaña Admirable.

Este triunfo obtenido en Tenerife, es el primero del Libertador en la Nueva Granada y por él se llena de optimismo y gloria. Es importante destacar aquí que a partir de allí Bolívar triunfa durante más de 60 días, hasta llegar a la población de Ocaña, por lo que se piensa que esta batalla infundió grandes perspectivas a la mente de Bolívar. Y nadie quiere especular que hubiera pasado si Bolívar es derrotado y ajusticiado en Tenerife.

Tenerife no le dio únicamente al Libertador el sabor del triunfo, sino también el vino suave del amor en los labios de una hermosa francesa llamada Anne Lenoit. Mientras entrenaba sus setenta hombres en Barrancas, para adelantar operaciones en el bajo Magdalena, el coronel Simón Bolívar, al llegar a Salamina escucha hablar de una bella “madamita”, llamada Anne Lenoit, que hablaba varias lenguas. En el cementerio de esta población reposan los restos de Anita Lenoit, una de quien fue la única de las mujeres de Bolívar, que nunca lo olvidó; ya que le llevó flores en diciembre 18 de 1830, pero a su viejo amor lo encontró muerto en Santa Marta. (Ospino, 2015).

Tenerife, el broche de oro de la independencia

Además del innegable significado militar y simbólico de la victoria de Bolívar en Tenerife en 1812 y la primera declaración de independencia, esta Villa tuvo un rol crucial en la defensa de la naciente república neogranadina pues si Hermógenes Maza y José María Córdoba no se toman a Tenerife y libertan el bajo Magdalena de las fuerzas españolas, quizá la contrarrevolución ibérica hubiera tomado fuerzas. Boyacá fue importante pero no suficiente. Tenerife es el cierre definitivo de la independencia y la derrota total de las fuerzas del virrey Sámano, pues de allí se pasa a la toma de Cartagena y al embarque del virrey hacia España.

Joseph Hermógenes Maza y Loboguerrero, el único héroe sobreviviente en los velorios del Caribe Colombiano, venía ya cargado de gloria por su acendrado heroísmo, su rara bravura y su extraordinaria temeridad, cuando junto a José

María Córdoba, planean en Mompox, tomarse a Tenerife, importante bastión español y definitivo para la Libertad de la Nueva Granada que se veía amenazada mientras persistieran en su empeño colonial los efectivos del ejército español. Por el triunfo en Tenerife se les llamó Centauros de Oro de la libertad americana.

Fue en Mompox, donde Maza y Córdoba planean tomarse el fuerte de Tenerife, considerado inexpugnable, bajando los combatientes en 20 bongoes cargados con cuatrocientos patriotas. Desembarcarían unas leguas antes de la plaza. Córdoba iría por tierra y Maza por agua, conscientes de tener pocas tropas, naves inferiores armadas con pedreros como dirían los historiadores, pero imbuidos de una gran audacia y de una temeridad sorprendente.

Once barcos españoles, bajo la nave insignia príncipe de Asturias, están anclados en el puerto, forman la escuadrilla española, armada con piezas de grueso calibre, dirigidas por excelentes oficiales y una buena tripulación. Se habla de que cerca de 1850 fusileros guardan la villa, con 33 cañones, 50 culebrinas y 50 bombardinas. Tenerife es inexpugnable a juicio de quienes la guardan. Maza y Córdoba, no creen en invencibles, temerarios como el que más abraza el triunfo y se lanzan a la muerte o a la victoria y marchan sobre Tenerife.

El autorizado historiador tenerifano José María Núñez Molina (1982) rememora como a la medianoche, antes de avistar al enemigo y en la revuelta del río sobre la zona llamada Zura, en honor del cura Zurita que guiaba a los indios Malebúes, José María Córdoba desembarca, una legua antes de Tenerife, con su columna de infantería para atacar por tierra, pero es traicionado por los falsos guías que lo confunden y lo internan por el camino de la montaña o de los patos.

Se siente el chocar de los cascos de las naves, el salto furioso de los asaltantes, el ruido de los machetazos, el crujir de los huesos bajo los sables, las imprecaciones, los ayes de los heridos y el infierno acaba de empezar para los españoles, cuyo comandante, Vicente Villa, sorprendido y desesperado, creyéndose perdido, prende fuego a la Santabárbara del buque insignia príncipe de Asturias, lo que da la sensación de un gran ataque y la explosión hace que las dormitadas tropas de tierra huyan hacia los montes. Los demás buques se rinden, su tripulación es apresada y degollada, como lo fueron posteriormente todos los capturados en esa gesta, excepto don Juan Sordo, padrino y maestro de Maza.

Un Triunfo de grandes consecuencias

El Triunfo de Tenerife fue de grandes consecuencias para la causa de la Independencia colombiana, no solo para las provincias del Caribe. Con ese triunfo, los españoles residentes en todas esas comarcas huyeron y se encerraron en Cartagena, donde pronto fueron sitiados y sometidos. De Tenerife, Córdoba y Maza, siguieron a Calamar y

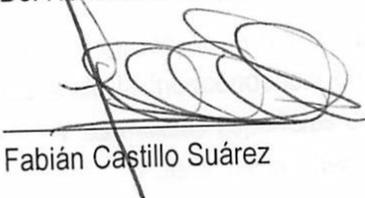
Barranquilla y se pusieron de acuerdo con Brión y Montilla sobre las operaciones que adelantarían para libertar todo el Caribe colombiano.

Así pues, los entonces Coroneles Hermógenes Maza y Loboguerrero y José María Córdoba, en la madrugada del 27 de junio de 1820, con pocas tropas, naves inferiores y gran audacia se alzaron con el triunfo en la batalla de Tenerife, sellando la Libertad de la Gran Colombia y limpiando de realistas el Bajo Magdalena, derrotando definitivamente a las fuerzas ibéricas que venían huyendo de Bogotá y sus alrededores luego de que Simón Bolívar ganara la batalla del Puente de Boyacá y que esperaban reagruparse para seguir combatiendo a nombre del Virrey Juan Sámano y de su Rey Fernando VII. (Delgado, 1964).

No obstante toda esta gloria pasada, las odiosas luchas políticas intestinas en el marco de la configuración dieron al traste con estos títulos bien ganados y Tenerife entró en un indeseable retroceso. Hoy Tenerife pretende resurgir de las cenizas como el ave Fénix y volver a mostrarse orgulloso en los cielos de la República, como portaestandarte del estudio, el trabajo, la libertad y el progreso.

Del Honorable Senador,

Del Honorable Senador,



Fabián Castillo Suárez

BIBLIOGRAFÍA.

Mincultura y Mincomercio. (2010). Rutas del Bicentenario de las Independencias. URL: http://www.mincultura.gov.co/SiteAssets/documentos/Turismo/presentacion_general_rutas.pdf

Ospino, R. (2015). Tenerife: de pueblo indígena a villa. URL: <http://direc575.wixsite.com/opinioncaribe/tenerife-de-pueblo-indigena-a-villa>

NÚÑEZ MOLINA JOSÉ MARÍA, Historia de la Villa de San Sebastián de Tenerife, reimpresión de la obra original por el Fondo Rotatorio de la Contraloría General del Magdalena, Editorial Colombia Nueva, Bogotá, 1982.

PEDRO CASTRO TRESPALACIOS, Culturas aborígenes cesarienses e independencia del Valle de Upar, Biblioteca de autores cesarenses, impreso por la Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, Bogotá 1979.

ALBERTO MIRAMÓN, Hermógenes Maza, Biblioteca Banco Popular.

CAPELLA TOLEDO LUIS, El héroe de Tenerife, Leyendas históricas, Bogotá, 1948.

DELGADO NIETO CARLOS, Maza y Padilla, dos héroes colombianos, Bogotá 1964.

SALZEDO DEL VILLAR PEDRO, Apuntaciones historiales de Mompox, Mompox 1938.

CARL AUGUST GOSSELMAN, teniente de la Armada de su real majestad; Viaje por Colombia 1825 y 1826, Versión castellana de Ann Christien Pereira, Publicaciones del Banco de la República, archivo de la economía nacional, impreso en P-e-Winge, 1981.

ACEVEDO LATORRE EDUARDO, el río Grande de la Magdalena, Banco de la República, Biblioteca Luis –Ángel Arango, Bogotá 1981.

HERRERA Y BEJARANO ANTONIO ALCEDO, “Diccionario Geográfico e Histórico de las Indias Orientales o América”, obra en cinco volúmenes, página 43 de su volumen cuarto.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2019
se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 68 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 68 de 2019 Senado, *por medio del cual la Nación vincula al municipio de Tenerife a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora*, 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 *Fabián Gerardo Castillo Suárez*. 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

Julio 30 de 2019

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,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 720 - Viernes, 9 de agosto de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 53 de 2019 Senado, por medio de la cual se incentiva el fomento y el desarrollo de la apicultura, conservación, la protección, investigación y el uso sostenible de las abejas y otros polinizadores y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 56 de 2019 Senado, por medio de la cual se reconoce la profesión de Periodismo, y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 61 de 2019 Senado, por medio del cual se regula un procedimiento especial para legalización y adquisición de los predios e inmuebles en favor de las entidades territoriales de predios donde funcionan instituciones educativas públicas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones.	17
Proyecto de ley número 67 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.	23
Proyecto de ley número 68 de 2019 Senado, por medio del cual la Nación vincula al municipio de Tenerife a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora.	31