

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 807

Bogotá, D. C., jueves, 22 de julio de 2021

EDICIÓN DE 27 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2020 SENADO

*por la cual se adoptan disposiciones para fortalecer la comercialización de productos del campo  
y la industria colombiana.*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NO. 260 DE 2020, SENADO

*“Por la cual se adoptan disposiciones para fortalecer la comercialización de productos del  
campo y la industria colombiana”*

#### TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen:** Congresual

**Autores:** *Senadores:* Richard Aguilar Villa, José Luis Pérez Oyuela, Ana María Castañeda Gómez, Carlos Abraham Jiménez, Didier Lobo Chinchilla, Edgar Díaz Contreras, Emma Claudia Castellanos, Fabián Castillo Suarez, Luis Eduardo Diazgranados, Temístocles Ortega Narváez Y Daira Galvis Méndez. *Representantes:* Oswaldo Arcos Benavides, Ángela Sánchez Leal, Aquileo Medina Arteaga, Atilano Alonso Giraldo, Carlos Mario Farelo Daza, Cesar Lorduy Maldonado, Ciro Fernández Núñez, David Pulido Novoa, Eloy Quintero Romero, Erwin Arias Betancur, Gustavo Puentes, Jaime Rodríguez Contreras, Jairo Cristo Correa, Jorge Benedetti, José Amar Sepúlveda, José Luis Pinedo, Mauricio Parodi Díaz, Modesto Aguilera Vides, Oscar Camilo Arango, Betty Zorro Africano, Salim Villamil Quessep, Julio Cesar Triana y Héctor Javier Vergara.

#### ANTECEDENTES

Esta iniciativa fue radicada por Senadores y Representantes a la Cámara de la bancada del Partido Cambio Radical, el 2 de septiembre de 2020, ante la Secretaría General del Senado de la República, siendo publicada en la Gaceta del Congreso, No. 932, de 2020.


Con el fin de que el citado proyecto de ley siguiera su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150, de la Ley 5, de 1992, el secretario de la Comisión Tercera, Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como único ponente de este proyecto, razón por la cual presenté el Informe de Ponencia para Primer Debate, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1422 de 2020.

<p>El proyecto se aprobó en la Comisión Tercera el pasado 14 de abril de 2021, con modificaciones a varios artículos, realizadas a través de proposiciones que presenté en atención a sugerencias recibidas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de hacer más técnico el articulado y de que la iniciativa se ajustara al ordenamiento jurídico colombiano y a la normativa de la Comunidad Andina.</p> <div style="border: 1px solid black; text-align: center; padding: 2px;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></div> <p><b>1. OBJETO.</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana, creándose una marca de certificación que los identifique y genere incentivos para su adquisición.</p> <p><b>2. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y REGLAMENTARIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 58.</b> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.</li> </ul> <p>La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.</p> <p>El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.</p> <p>Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 61.</b> El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  (...)  24. Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.  (...)</li> <li>• <b>Decreto ley 410 de 1971</b>, por el cual se expide el Código de Comercio.</li> <li>• <b>Ley 178 de 1994</b>, Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial”, hecho en París el 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934, en Lisboa el 31 de octubre de 1958, en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y enmendado el 2 de octubre de 1979.</li> <li>• <b>Ley 172 de 1994</b>, por medio del cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, suscrito en Cartagena de Indias el 13 de junio de 1994.</li> <li>• <b>Ley 170 de 1994</b>, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la “Organización Mundial de Comercio (OMC)”, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre carne de bovino.</li> <li>• <b>Ley 1455 de 2011</b>, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo concerniente al arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas”, adoptado en Madrid el 27 de junio de 1989, modificado el 3 de octubre de 2006 y el 12 de noviembre de 2007.</li> </ul> <p><b>3. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p><b>3.1 Campañas identitarias</b></p>
<p><i>Partimos de que la identidad social se define a partir del sentimiento de pertenencia a uno o varios grupos, además de compartir una serie de características con los miembros de ese grupo (Aguirre, 2004).</i></p> <p>Los seres humanos pasan gran parte de la vida tratando de averiguar quién está al otro lado del espejo y cómo queremos mostrarnos ante los demás, por eso la ayuda que brindan las campañas identitarias es muy bien recibida por las comunidades y es ahí donde las marcas tienen que aprovechar para ser exitosas, pues será a través de la intersección entre su identidad y la de las comunidades a las que se dirijan, donde encontrarán la forma de comunicar su propuesta de valor (Vizcarra, 2019).</p> <p><b>3.1.1 Identidad y simbolismo</b></p> <p>El concepto de identidad se refiere a la idea que se tiene de sí mismo en relación con los demás. Es un proceso subjetivo por el que los sujetos definen su diferencia de otros sujetos mediante la auto asignación de un repertorio de atributos culturales frecuentemente valorizados y relativamente estables en el tiempo. Esa auto identificación requiere ser reconocida por los demás sujetos con quienes se interactúa (Giménez, 2011).</p> <p>Se pueden identificar dos conceptos clave para la antropología y la sociología como “cultura” e “identidad”, imprescindibles para hablar de las campañas o estrategias publicitarias identitarias; también es necesario reflexionar acerca de las relaciones cambiantes que, inevitablemente, existen entre la cultura y la identidad, puesto que esta última está compuesta por “repertorios” culturales disponibles en un grupo social o sociedad; es la apropiación subjetiva, interiorizada de una cultura (Giménez, 2014).</p> <p>Para avanzar en la reflexión, es necesario hacer la distinción entre dos niveles de identidades: la identidad individual, que concierne a cada persona o lo que define el YO; y la identidad de grupo, que se explica por las relaciones interpersonales o el NOSOTROS.</p> <p><b>3.1.2 Identidades individuales.</b></p> <p>Es cuando los sujetos poseen una identidad personal o conjunto de características específicas: “rasgos psicológicos, capacidades, cualidades corporales, intereses intelectuales, gustos y preferencias. Pero, además, poseen una identidad social, donde se</p>	<p>refleja su pertenencia a determinados grupos con los cuales se identifican. Es decir, es aquella parte del auto-concepto derivado del conocimiento de pertenencia a uno o varios grupos sociales, la valoración de esa pertenencia y su significado emocional. Desde esta construcción de la identidad social, el individuo se afiliará a los grupos que afirmen sus aspectos positivos de su identidad y abandonará los que la pongan en conflicto” (Pintxen, 1997).</p> <p>Pintxen (1997) explica que el sujeto pertenece a un contexto cultural concreto, con una serie de convicciones, valores, reglas y costumbres que caracterizan a la identidad. Es decir, la cultura que se comparte con los demás puede llegar a definir a los sujetos, y, es precisamente, ese componente cultural de la identidad el que enlaza con la idea de paisaje, ya que actúa como mecanismo de valoración e interpretación del territorio de donde se pertenece (Pintxen, 1997).</p> <p><b>3.1.3 Identidades de grupo</b></p> <p>La identidad de grupo es el conjunto de construcciones identitarias a través de la cual el grupo se reconoce como “nosotros” y son capaces de diferenciarse de otros (Giménez, DIALNET, 2011).</p> <p>Ésta se concibe como el conjunto de prácticas sociales que involucran a cierto número de individuos que exhiben características similares, y que posee la capacidad de conferir sentido a lo que se está haciendo (Candau, 1998).</p> <p>Los sujetos se perciben como miembros de un grupo y producen diversas representaciones en cuanto a su origen, historia y naturaleza. La identidad de grupo implica definiciones orientadas a la acción, pero también son elementos incorporados al conjunto de prácticas culturales (Giménez, DIALNET, 2011).</p> <p>“Las identidades colectivas se constituyen a partir de la acción colectiva, del hecho de que varios individuos se agrupan, orientan y comparten sus acciones según determinadas metas u objetivos” (Giménez, 2014).</p> <p><b>3.1.4 Características de la identidad</b></p>

<p>Las identidades se entienden como una construcción dinámica, no es una esencia con la que se nace y [...] va a morir. En lugar de una esencia es un proceso de identificación que puede continuar o perderse (Sanchez, 2006).</p> <p>En este sentido, Manuel Castells entiende las identidades como “el proceso de construcción del sentido atendiendo a un atributo cultural o conjunto de atributos relacionados culturalmente”. Pero este “conjunto de atributos culturales” no son estables ni objetivables, sino que son producidos en el marco de las relaciones sociales. (Candau, 1998). La identidad no solo es construida, sino que puede ser motivada por intereses. (Wilde, 2002).</p> <p>Al respecto, Castells sostiene que lo esencial “es saber cómo, desde qué, por quién y para qué se construyen esas identidades”.</p> <p><b>3.1.4 Identidad y territorio.</b></p> <p>La idea de que los sujetos están siempre ubicados y relacionados con unos determinados entornos, es obvia. Lo que no resulta tan evidente, es el papel que juegan éstos en la formación de su identidad (Pol, 1994).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El paisaje identitario contiene una serie de signos, componentes emblemáticos, a través de los cuales «comunican su identidad». Tales signos no son estables, sino que, en cada época, cada sociedad y cada grupo, se acercan al paisaje de forma diferente y con distintas intenciones.</li> <li>• El grupo, que se reconoce en un paisaje, manifiesta su apego a través de la voluntad de protección ante un caso de amenaza real, potencial o imaginaria.</li> </ul> <p><b>3.1.5 Identidad de lugar</b></p> <p>Los escenarios físicos, en los que el individuo desarrolla su vida cotidiana, juegan un papel importante en la configuración de su identidad individual (Proshansky, 1983). Manuel Castells propone una distinción entre tres formas de identidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La «<b>identidad legitimadora</b>», introducida por las instituciones dominantes de la sociedad, para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales.</li> <li>2. La «<b>identidad de resistencia</b>», generada por actores que se encuentran en posiciones devaluadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen</li> </ol>	<p>trincheras de resistencia basándose en principios diferentes a los que impregnan las instituciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. La «<b>identidad de proyecto</b>», cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de los que dispone, construye una nueva identidad y redefine su posición en la sociedad.</li> </ol> <p>Según Manuel Castells, hay 2 modos de respuesta identitaria a la metropolización,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. «<b>Identidad legitimadora</b>» (Castells, 1998) personificada por los actores sociales que han asimilado una cultura y unos hábitos más o menos normalizados. Son los habitantes foráneos de las nuevas urbanizaciones, que tienden a desarrollar modos de vida similares a los de «cualquier lugar», que podríamos denominar genéricamente «estilo de vida americano».</li> <li>2. «<b>Identidad de resistencia</b>» (Castells, 1998) <b>Pobladores autóctonos</b>: surge como rechazo a las citadas transformaciones, que se caracteriza por mantener ciertos rasgos particulares que le confiere una identidad diferencial a cada localidad.</li> </ol> <p>Rasgos generalmente asociados a cualidades rurales y/o locales. Crean zonas de resistencia, tanto físicas (tipología de viviendas, fisonomía urbana, estructura agrícola, modos y tipos de cultivos, etc.) como imaginarias (modos de vida tradicionales, formas de socialización, costumbres y ritos, etc.), y se localizan en los cascos urbanos o en la residencia agrícola dispersa. Asociados, en parte, a la población de mayor edad y autóctona.</p> <p>Un caso de esto, es lo que ocurre en el campo en el mundo entero, hay una ausencia de campañas identitarias que los ha llevado a una progresiva desvinculación con la tierra, presentándose el fenómeno de que los hijos de los campesinos ya no quieren continuar con la «labor» de sus padres y optan por abandonar el campo y desarrollar otras actividades económicas más rentables, provocando un envejecimiento paulatino de la población rural, con las consecuentes pérdidas, no sólo de un entorno físico y productivo de incalculable valor, sino de un capital social originado a partir de las tradiciones rurales y altamente arraigadas al territorio, que poco a poco se irán olvidando.</p> <p>Otro ejemplo ocurre en el mundo político, la militancia en un partido político debe construirse continuamente - por medio de la organización de mítines, manifestaciones, todo tipo de ritos y prácticas conocidas como “macro o micropolíticas de grupalización”.</p>
<p><b>3.1.6 Las redes sociales como espacio de construcción identitaria</b></p> <p><i>La construcción identitaria en el marco 2.0</i></p> <p>La problemática de la identidad en la era de la información y la comunicación digital es una realidad visible y en constante cambio. Los desarrollos tecnológicos y las nuevas formas de interacción tienen como correlato nuevas modalidades de circulación de significaciones entre los sujetos, que inherentemente generan consecuencias en la forma que los mismos se reconocen entre sí, e incluso a sí mismos. En este sentido, las palabras de Manuel Castells permiten un acercamiento a la complejidad y variedad de aristas que presenta el fenómeno:</p> <p>“La identidad se está convirtiendo en la principal, y a veces única, fuente de significado en un periodo histórico caracterizado por una amplia desestructuración de las organizaciones, deslegitimación de las instituciones, desaparición de los principales movimientos sociales y expresiones culturales efímeras.</p> <p>Es cada vez más habitual que la gente no organice su significado en torno a lo que hace, sino por lo que es o cree ser. Mientras que, por otra parte, las redes globales de intercambios instrumentales conectan o desconectan de forma selectiva individuos, grupos, regiones o incluso países según su importancia para cumplir las metas procesadas en la red, en una corriente incesante de decisiones estratégicas. De ello se sigue una división fundamental entre el instrumentalismo abstracto y universal, y las identidades particularistas de raíces históricas. Nuestras sociedades se estructuran cada vez más en tomo a una posición bipolar entre la red y el yo”. (Castells, Revista Hipertextos , 1997)</p> <p>Hoy se vive en una cultura que está fragmentada en millones de culturas, marcada por las posibilidades y las limitaciones que plantean las nuevas vías de comunicación, las nuevas formas de circulación de sentidos entre sujetos interactuantes.</p> <p>Es la dimensión afectiva de la comunicación la que en tiempos de era de la información, de bombardeo constante de mensajes y sentidos, caracteriza la formación de identidades y, en definitiva, la construcción de las subjetividades, que no escapan a la caída de las grandes instituciones que son las que debe estructurar el pensamiento y al surgimiento de nuevas formas de interacción y circulación de significaciones.</p>	<p>Aquí entra el análisis de Castells de la psiquis y la cultura como elementos estructurantes de las construcciones identitarias: “Una Cultura fragmentada en millones de culturas, está marcada por las posibilidades y las limitaciones que plantean las nuevas vías de comunicación y las nuevas formas de circulación de sentidos entre los sujetos que interactúan en este proceso.” (Castells, Revista Hipertextos , 1997)</p> <p>Es innegable el lugar que están ocupando Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, entre otras plataformas que vinculan a las personas entre sí. Por dichos canales no solo pasan textos, imágenes o videos; detrás de los mismos pueden verse los deseos, aspiraciones y emociones de cada usuario.</p> <p>Las campañas identitarias se enfocan en la creación y manipulación del afecto. Este trabajo se puede considerar como inmaterial, aun cuando sea corporal y afectivo, ya que su producto es intangible, es un sentimiento que genera comodidad, bienestar, satisfacción, excitación o pasión, y aunque muchos creen que esa producción, intercambio y comunicación afectiva se asocia generalmente con el contacto humano, dicho contacto puede ser real o virtual. Lo que produce el trabajo afectivo son redes sociales, formas de comunidad y biopoder (Negri, 1999).</p> <p><b>3.1.7 Las tribus y las marcas</b></p> <p>Las tribus urbanas son herederas de muchas de las características de las tribus primitivas: surgen como una respuesta del grupo respecto del entorno, son excluyentes entre sí, siguen a un líder y le dan una gran importancia a la construcción externa de su identidad. También cuentan con características propias que resultan muy valiosas para las marcas que son las expertas en las famosas “campañas identitarias”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pertenencia a una tribu urbana es una elección voluntaria y, gracias a los “mass media” (medios de comunicación o de masas) no limitada a un ámbito geográfico concreto.</li> <li>• Surgen como una forma de rebelarse contra el sistema.</li> <li>• El papel del líder es inspiracional y aspiracional.</li> <li>• La necesidad de trasladar su propósito a la sociedad les da aún más importancia a sus signos externos de identidad.</li> </ul>

<p>Un ejemplo de un efecto "Identitario" de la industria cinematográfica es el de la película británica de Franc Roddman, <i>Quadrophenia</i>, basada en la ópera rock del mismo nombre del grupo The Who, que narra el violento enfrentamiento entre una banda de mods y una de rockers durante un fin de semana del año 1964, en el que la motocicleta Lambretta del líder de los mods tiene un protagonismo especial. Esta motocicleta se convirtió más adelante en objeto de culto y símbolo de un movimiento.</p> <p><b>3.1.8 Las comunidades y las marcas</b></p> <p>Las nuevas comunidades parecen más atractivas para las marcas al estar configuradas como grupos permeables, cuyos miembros se asocian a tantas comunidades como causas le interesen en términos de su propia identidad individual. Sin embargo, los consumidores son conscientes del poder que les ha otorgado la revolución digital y exigen que su relación con las marcas les aporte valor más allá del producto, eligiendo marcas que les ofrezcan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Veracidad</li> <li>2. Que los asombre</li> <li>3. Que no sean excluyentes</li> <li>4. Que beneficien a todos los miembros</li> <li>5. Que la marca pueda adaptarse a cada comunidad</li> <li>6. Que sean capaces de flexibilizar su discurso (humildad)</li> <li>7. Que transmitan emociones (el éxito de las campañas identitarias y el principal aglutinador de cualquier grupo)</li> </ol> <p>Como decía el famoso conferencista Simon Sinek "si uno habla de corazón de sus creencias, atraerá a los que creen lo mismo".</p> <p><b>3.2 ¿QUÉ ES MARCA?</b></p> <p>De acuerdo con la Real Academia Española (RAE, 2019), en su primera acepción, marca es: "1. f. Señal que se hace o se pone en alguien o algo, para distinguirlos, o para denotar calidad o pertenencia".</p> <p>Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio (Superintendencia de Industria y Comercio, 2020), define la marca como: "... una categoría de signo distintivo que identifica los productos o servicios de una empresa o empresario". Adicionalmente, la Superintendencia establece la categoría Marca colectiva: "Es un tipo de marca de la que se</p>	<p>valen las asociaciones de productores, fabricantes, prestadores de servicios, organizaciones o cualquier grupo de personas para que con ella se informen las características comunes de los productos o servicios de los integrantes de ese cuerpo colectivo". Así mismo, establece la categoría Marca de certificación: "Son las que se utilizan para garantizar una calidad o estándar de un producto o servicio".</p> <p>En cuanto al derecho internacional se refiere, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Organización Mundial del Comercio, 2020), negociado en la Ronda Uruguay (1986-94), estableció qué tipos de signos deben protegerse "como marcas de fábrica o de comercio y cuáles deben ser los derechos mínimos conferidos a sus titulares. Las marcas de servicios deben protegerse de la misma manera que las marcas de fábrica o de comercio utilizadas para los productos. Las marcas que hayan alcanzado notoriedad en un determinado país gozan de protección adicional".</p> <p>¿Qué importancia tiene la marca y su origen? Para responder este interrogante es pertinente revisar teoría sobre marketing territorial, específicamente el ensayo, 'Marketing territorial, una alternativa para la competitividad y el posicionamiento regional: caso de estudio La Unión, Zarzal y Cartago' (Edy Lorena Burbano Vallejo, 2013): "es posible hacer de la identidad territorial y su valorización un elemento indispensable que permita asegurar a las regiones un desarrollo sostenido". Agrega que es necesario aprovechar los recursos endógenos, entendidos como aquellos recursos y capacidades propios de un país, como una fuerza de escala mundial que afecta la competencia dentro de los mercados y que estimula un cambio estructural en los territorios en términos exógenos, así como fomentar lo local a partir de posiciones abiertas sin defender los intereses nacionales mediante el aislamiento.</p> <p>De acuerdo con Burbano, el marketing territorial tiene tres grandes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que los servicios y productos ofrecidos por un país o una región sean utilizados por los grupos de mercado objetivo.</li> <li>2. Que el país se posicione ventajosamente respecto a la competencia.</li> <li>3. Construir una imagen positiva del país que estimule su desarrollo.</li> </ol> <p>De otra parte, la investigación titulada, 'Importancia de la marca paraguayas y el <i>made in</i> en la competitividad internacional del granito', (M° José Rodríguez, 2010), señala que la globalización de los mercados obliga a los países a competir en un entorno cada vez más</p>
<p>complejo, en el que la evolución de la tecnología y las comunicaciones se refleja en unos productos con componentes tangibles cada vez más estandarizados que dificultan su diferenciación. "A su vez, los consumidores son más exigentes y la información disponible supone un factor importante en el proceso de decisión de compra".</p> <p>Entonces, si se trata de competir, ¿qué influencia puede ejercer una marca país, o una marca de origen, sobre la competitividad de los productos que lleven ese sello? Para Michael Porter (Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital, 2015), "la competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar; las compañías a su vez ganan ventajas sobre los mejores competidores del mundo debido a la presión y al reto"; y según Sharon Oster "La Competitividad de una empresa es la capacidad que tiene para producir bienes con patrones de calidad específicos, utilizando más eficientemente sus recursos, en comparación con empresas semejantes en el resto del mundo durante un cierto periodo". De estas dos definiciones se puede concluir que la competitividad es la capacidad que tiene una nación o una empresa de ofrecer un producto o servicio superando las expectativas de los clientes, mediante el manejo más eficiente de sus recursos en relación con empresas o productos de otras naciones del mismo sector.</p> <p>Sobre la importancia de diferenciar y posicionar de forma óptima los productos que produce una nación en un mercado de globalización, trata el estudio, 'Marca país como estrategia de competitividad y crecimiento económico de los países de África Subsahariana' (Asensio, 2019): "resulta cada vez más necesario que un país desarrolle atributos diferenciales que le permitan establecer una ventaja sobre sus competidores..." Agrega la investigación que la diferenciación de los productos que se producen en un país queda determinada en cierto modo por la percepción que los consumidores, nacionales y extranjeros, hayan experimentado en los momentos de consumo de los bienes y servicios nacionales. "Por ello, es fundamental que un país tenga clara la identidad de marca que desea transmitir ya que, según la percepción de dicha identidad, los consumidores generarán una determinada imagen de marca país, favorable o desfavorable, lo que afecta de forma directa a su reputación y posicionamiento internacionales. Es aquí donde actúa el nation branding, sobre la identidad de marca de un país conforme a los objetivos nacionales predeterminados que deseen transmitirse".</p> <p><b>3.2.1 ¿Cuáles son los beneficios de tener una marca?</b></p>	<p>Citando nuevamente a la Superintendencia de Industria y Comercio, se establecen los beneficios de la siguiente forma:</p> <p>"La marca permite que los consumidores identifiquen el producto o servicio y lo recuerden, de forma que puedan diferenciarlo de uno igual o semejante ofrecido por otro empresario. Los consumidores son más propensos a adquirir un producto del cual recuerdan la marca que de aquellos que no logran identificar.</p> <p>"Así mismo, la marca representa en la mente del consumidor una determinada calidad del producto o servicio, así como reporta alguna emoción en el consumidor. Por lo tanto, es el medio perfecto para proyectar la imagen del empresario, su reputación y hasta su estrategia comercial. En concreto, una marca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Permite a la empresa diferenciar su producto o servicio.</li> <li>• "Ayuda a garantizar la calidad a los consumidores. Por tanto, construye confianza.</li> <li>• "Puede ser objeto de licencias y, por tanto, fuente generadora de ingresos.</li> <li>• "Puede llegar a ser más valiosa que los activos tangibles.</li> <li>• "Siendo entonces tan importante, al ser registrada la marca le genera a la empresa el derecho exclusivo a impedir a terceros que comercialicen productos y ofrezcan servicios idénticos o similares con marcas idénticas o similares, con el fin de que los consumidores no se confundan y adquieran el producto o el servicio del empresario que en realidad quieren".</li> </ul> <p><b>3.3 MARCA PAÍS</b></p> <p>El termino marca país nace de la necesidad de los sectores de la economía y gobiernos por generar una identidad propia apuntando a un mercadeo de territorios y sectores que estos representan frente a los mercados internacionales. A lo anterior se suma la gestión de imagen, el prestigio del país y el "<i>made in</i>" en el que se tiene como único propósito mostrar los valores regionales y territoriales a través de un producto o una marca en un contexto globalizado como el actual (Suri &amp; Thakor, 2013).</p> <p>La estrategia que ha sido planteada para con ello lograr un posicionamiento del país tanto en el mercado nacional como internacional se basa en capitalizar y enmarcar el origen de los productos, los sectores, empresas y personas que hacen parte activa de la producción de estos, llevando a la economía a incrementar sus exportaciones no tradicionales, proteger las actividades comerciales y sectores locales de los competidores extranjeros</p>

<p>(debido a la diferencia de precios); con el fin de lograr diferenciación, reconocimiento y desarrollo territorial reforzando y enriqueciendo la inversión en los sectores productivos de la economía acompañado de una protección que logre posicionar los bienes en el territorio nacional y en el resto del mundo.</p> <p>A lo dicho hasta el momento puede sumársele caracteres como lo son la racionalidad económica, el origen de la fuerza de trabajo y las relaciones territoriales; para lograr consigo la internacionalización de las economías, mejorar y enfocar el papel de los Estados y de las administraciones públicas en la promoción de la economía y la difusión de nuevos productos diferenciales a los de otras economías (Valls, 1992).</p> <p>Y este enfoque económico es en el que los esquemas agrupados de producción diferencial (campesinado, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas) llegan a tener una viabilidad en las negociaciones internacionales y en las relaciones políticas de un país intentando reforzar las falencias o problemas que se generan a nivel individual local e internacional como lo es el acceso al mercado, la competencia en precios y el costo que trae consigo el traslado del producto.</p> <p>Generando una búsqueda por superar una lectura restringida de las escalas de producción e imagen proyectada que ha tenido Colombia durante muchas décadas (una negativa planteada por el narcotráfico y la violencia, y una positiva creada por la marca comercial de Juan Valdez direccionada al Café colombiano).</p> <p>Según Gertner y Kotler,</p> <p>“Los productos pueden ser descontinuados, pueden ser modificados, pueden ser retirados del mercado, relanzados y reemplazados por productos mejorados. Los países no tienen la mayor parte de estas elecciones. Sus problemas de imagen pueden ser fundados en cuestiones estructurales que toman años en fijarse”.</p> <p>Lo anterior pone de presente que aunque un país logre atraer más inversión extranjera o cambiar su base económica, la racionalidad del crecimiento económico no se limita únicamente a la producción, sino que se constituye también como un cambio y desenvolvimiento de las limitaciones competitivas creando consigo un modelo de desarrollo, entendido como un proceso de producción que contribuye a una organización y ejecución de prácticas y políticas que generan un cambio en el proceso histórico, y que a</p>	<p>su vez ayude a superar las limitaciones que se encuentran dentro de los sectores y del sistema productivo (Supphellen &amp; Nygaardsvik, 2002).</p> <p>En relación con lo dicho, es necesario mencionar que dentro del mercado internacional existen países con características similares de oferta; por lo que es necesario establecer una ventaja competitiva de tal forma que se logre asegurar y fortalecer el crecimiento económico del país. Además de ello, es claro que diferentes países han sido asociados a un bien o una competencia específica, como lo es Chile y sus vinos, Japón y su tecnología, Suiza y sus relojes, Italia y su pasta, Canadá y su educación, y en el caso colombiano la asociación directa con el sector cafetero.</p> <p>En el marco de la transformación de una estructura económica que debe ser incluida en los países del mundo para lograr con ello una ventaja competitiva, es necesario tener como estrategia vender y promocionar al país. Como lo señala Porter, “Colombia necesita obtener un reconocimiento internacional de sus productos mediante una imagen que se sustente en la calidad y el servicio”.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, claramente se debe modificar el posicionamiento que tiene Colombia frente a los mercados nacionales e internacionales para lograr consigo la consolidación y construcción de la marca país y que esta sea tomada como un objetivo nacional de largo plazo y no se tome como una política implementada a corto plazo; como lo señalaron Ramos y Noya en su estudio de América latina: del riesgo país a marca país y más allá: “Desafortunadamente, no se avanzó en su implementación y tan sólo se publicaron algunos anuncios publicitarios en los principales diarios del mundo y se editaron algunos libros”.</p> <p><b>3.4 EL SIGNO DISTINTIVO COMO MARCA DE CERTIFICACIÓN</b></p> <p>La Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina, que trata el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, debe considerarse como una regulación muy sólida que compatibiliza los sistemas de Derecho de Propiedad Industrial de los países miembros de la CAN (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia) con el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio - ADPIC. Esta normativa en su artículo 134-A determina que: “constituirá marca cualquier signo que sea apto para distinguir productos o servicios en el mercado. Podrán registrarse como marcas los signos susceptibles de representación gráfica. La naturaleza del producto</p>
<p>o servicio al cual se ha de aplicar una marca en ningún caso será obstáculo para su registro” (CAN, 2000), disposición comunitaria de obligatorio cumplimiento, debido a su carácter integrador y de cooperación económica y social que tiene.</p> <p>En tratándose de las marcas de certificación, que se pretende crear con este proyecto de ley, el artículo 185 establece que es el “signo destinado a ser aplicado a productos o servicios cuya calidad u otras características han sido certificadas por el titular de la marca” (CAN, 2000). Sobre este punto, en el proyecto de ley se deja en claro que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo será el titular de la marca aquí creada, lo cual significa que el productor voluntariamente deberá solicitárselo a esta cartera para poder usarla, previo registro ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos de lo establecido en el artículo 154 de la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Las marcas de certificación constan de un signo distintivo que permite identificar un producto de ciertas especificaciones y develando estar avalado por el propietario de la misma, que es en últimas quien permite su uso en atención a su calidad u otras características certificadas.</p> <p>En definitiva, con la marca de certificación en este proyecto de ley se busca que los compradores puedan identificar productos del campo y de la industria colombiana, con la única intención de promover la comercialización de los mismos. A los productores se les permitirá su uso, previo cumplimiento de los requisitos que para tal fin establezca el Gobierno nacional y las disposiciones establecidas en el reglamento de uso de la marca, el cual también es registrado ante la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p><b>Bibliografía</b></p> <p>Aguirre. (2004). Dialnet, <i>Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Asensio, C. F. (Junio de 2019). <i>Universidad Pontificia Comillas</i>. Recuperado de Universidad Pontificia Comillas. Recuperado de: <a href="https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/32741/TFG-Furquet%20Asensio%20Carlota.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/32741/TFG-Furquet%20Asensio%20Carlota.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a></p>	<p>Candau. (1998). <i>Dialnet, Reflexiones identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Castells, M. (1997). <i>Revista Hipertextos</i>. Recuperado de: <a href="http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2015/12/Frenquelli-F.-207.pdf">http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2015/12/Frenquelli-F.-207.pdf</a></p> <p>Castells, M. (1998). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Comisión de la Comunidad Andina. (2000). <i>Decisión 486 Régimen Común sobre Propiedad Industrial</i>. Recuperado de: <a href="https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can012es.pdf">https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can012es.pdf</a></p> <p>Edy Lorena Burbano Vallejo, V. G. (Diciembre de 2013). <i>Revista Gestión &amp; Desarrollo</i>. Recuperado de: <a href="https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/gyd10-cap7.pdf">https://www.usbcali.edu.co/sites/default/files/gyd10-cap7.pdf</a></p> <p>Gertner, D. y Kotler, P. (2002) “Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management perspective”. <i>Journal of Brand Management</i> 9.</p> <p>Giménez, G. (6 de julio de 2011). <i>DIALNET. Recuperado de Reflexiones identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Giménez, G. (13 de marzo de 2014). <i>Estudios Culturales Estadounidenses</i>. Recuperado de: <a href="https://estudioscultura.wordpress.com/2012/03/13/gilberto-gimenez-la-cultura-como-identidad-y-la-identidad-como-cultura/#:~:text=Una%20definici%C3%B3n%20inicial%20de%20identidad,relativamente%20estables%20en%20el%20tiempo%E2%80%9D">https://estudioscultura.wordpress.com/2012/03/13/gilberto-gimenez-la-cultura-como-identidad-y-la-identidad-como-cultura/#:~:text=Una%20definici%C3%B3n%20inicial%20de%20identidad,relativamente%20estables%20en%20el%20tiempo%E2%80%9D</a></p> <p>M° José Rodríguez, J. S. (30 de Abril de 2010). <i>Scopus</i>. Recuperado de Scopus: Doi: 10.5295/cdg.100153mg</p> <p>Negri, H. y. (1999). <i>Revista Hipertexto</i>. Recuperado de: <a href="http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2015/12/Frenquelli-F.-207.pdf">http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2015/12/Frenquelli-F.-207.pdf</a></p> <p>Organización Mundial del Comercio. (29 de Septiembre de 2020). <i>Organización Mundial del Comercio</i>. Recuperado de: <a href="https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm7_s.htm">https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm7_s.htm</a></p>

<p>Pintxen. (1997). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Pol, V. &amp;. (1994). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Porter, M. (2005) "In search of a competitive identity: towards a competitiveness. Agenda for Colombia".</p> <p>Proshansky. (1983). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Ramos, M., y Noya, J. (2006). <i>América Latina: del riesgo país a la Marca</i>. Real Instituto Elcano, Madrid.</p> <p>Real Academia Española. (2019). <i>Diccionario de la lengua española</i>. En R. A. Española, <i>Diccionario de la lengua española</i>. Madrid: RAE.</p> <p>Sanchez. (2006). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p>Superintendencia de Industria y Comercio. (29 de Septiembre de 2020). <i>Superintendencia de Industria y Comercio</i>. Recuperado de: Superintendencia de Industria y Comercio: <a href="https://www.sic.gov.co/node/77">https://www.sic.gov.co/node/77</a></p> <p>Supphellen, M. &amp; Nygaardsvik, I. (2002) "Testing country brand slogans: conceptual development and empirical illustration of a simple normative model. <i>The Journal of Brand Management</i>".</p> <p>Suri, R., &amp; Thakor, M. (2013). <i>Made in Country Versus Made in County: Effects of Local Manufacturing Origins on Price Perceptions</i>. <i>Psychology &amp; Marketing</i>, pág. 121-132.</p> <p>Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital. (23 de Junio de 2015). <i>Milenio 2020</i>. Recuperado de: <a href="https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/universidad-">https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/universidad-</a></p>	<p>tecnologica-del-valle-del-mezquital/competitividad-concepto-e-importancia#:~:text=Para%20Michael%20Porter%20E%80%9CLa%20Competitividad,la%20capacidad%20que%20tiene%20para</p> <p>Valls, J.-F. (1992). <i>La imagen de marca de los países</i>. Madrid: McGraw Hill.</p> <p>Vizcarra, M. (2019). <i>Mercado Negro</i>. Recuperado de: <a href="https://www.mercadonegro.pe/marketing/multi-identitario-el-nuevo-consumidor-creado-por-la-revolucion-digital/">https://www.mercadonegro.pe/marketing/multi-identitario-el-nuevo-consumidor-creado-por-la-revolucion-digital/</a></p> <p>Wilde. (2002). <i>Dialnet, Reflexiones Identitarias en el Territorio Contemporáneo</i>. Recuperado de: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-ReflexionesIdentitariasEnElTerritorioContemporaneo-3842824.pdf</p> <p><b>4. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Este proyecto de ley no ordena gasto público, solo pretende adoptar disposiciones sobre la información que se debe suministrar en los productos que se comercialicen en nuestro país. Se evidencia entonces que, este proyecto de ley cumple con lo estipulado en la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;"><b>RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, de acuerdo al artículo 286; manifiesto que, esta iniciativa legislativa no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser un proyecto que no resulta en un beneficio particular, actual y directo en su favor, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la referida Ley 2003.</p> <p>Ese beneficio particular se presenta cuando el congresista tiene un privilegio del cual no gozan el resto de los ciudadanos, es decir, no hay conflicto de interés cuando se trata del</p>
<p>interés general, común a todos, es decir, si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, en palabras del Consejo de Estado. El beneficio es actual cuando efectivamente se configura en las circunstancias presentes y es directo cuando se produce de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. En este caso, se trata de un proyecto que busca fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana en todo el territorio nacional, lo que da cuenta de su carácter general.</p> <p>Sobre el respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es <u>directo</u>, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; <u>particular</u>, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y <u>actual o inmediato</u>, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"<sup>1</sup>[SUBRAYADO FUERA DE TEXTO].</i></p> <p>Sin embargo, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o debe presentar un impedimento.</p> <p><sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. Fi. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).</p>	<p style="text-align: center;"><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p>Me permito radicar la siguiente ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República, que adopta el texto definitivo aprobado por la Comisión Tercera, Constitucional Permanente, el 14 de abril de 2021, tal y como consta en el Acta No. 28 de la misma fecha, con algunas modificaciones en la exposición de motivos actualizando ciertos datos.</p> <p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN FINAL</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y propongo a la plenaria del honorable Senado de la República, darle segundo debate al Proyecto de Ley No. 260 de 2020, Senado, "Por la cual se adoptan disposiciones para fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana".</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;">   <b>RICHARD AGUILAR VILLA</b>          Senador de la República          Autor y ponente     </p>

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. 260 DE 2020, SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se adoptan disposiciones para fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana, creándose un sello de certificación que los identifique y genere incentivos para su adquisición.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. CRÉESE UN SELLO DE CERTIFICACIÓN.</b> Créese un sello de certificación, que identifique y genere incentivos en la comercialización de productos del campo y de la industria colombiana.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá el sello correspondiente, su componente gráfico y definirá las condiciones para su uso.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá adelantar los trámites necesarios para solicitar el registro del sello ante la Superintendencia de Industria y Comercio como marca de certificación o bajo la categoría de signo distintivo que corresponda, de conformidad con lo establecido en la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Quienes quieren acceder al sello deberán cumplir los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. IMPLEMENTACIÓN DEL SELLO DE CERTIFICACIÓN EN LOS EMPAQUES O PRODUCTOS.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el reglamento de uso a registrar, podrá determinar que la misma debe incluir el porcentaje que corresponda a materia prima o producto colombiano, con la leyenda “compra lo nuestro por Colombia”, de conformidad con la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina.</p>	<p><b>Parágrafo:</b> Si el producto es totalmente colombiano y proviene de un proyecto productivo en el marco de los programas que el Gobierno Nacional adelanta para la implementación del Acuerdo Final, se incluirá un rótulo con un título que diga: “Compra lo nuestro por Colombia y apoya la paz”.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. ESTANTES DE PRODUCTOS COLOMBIANOS.</b> Los almacenes de grandes superficies podrán optar por destinar unas estanterías especiales para productos colombianos, con un letrero que permita su visualización, a fin de promocionar e impulsar los productos del campo y la industria colombiana.</p> <p><b>Parágrafo primero:</b> En los estantes de que trata este artículo, solo se exhibirán aquellos productos que cuenten con la marca de certificación creada por el artículo 2º.</p> <p><b>Parágrafo segundo:</b> Cuando se trate de productos importados, se deberá visibilizar su origen por medio de un letrero que así lo disponga.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>RICHARD AGUILAR VILLA</b> Senador de la República Autor y ponente</p>
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 14 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N°. 260/2020 “POR LA CUAL SE ADOPTAN DISPOSICIONES PARA FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DEL CAMPO Y LA INDUSTRIA COLOMBIANA”.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana, creándose un sello de certificación que los identifique y genere incentivos para su adquisición.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. CRÉESE UN SELLO DE CERTIFICACIÓN.</b> Créese un sello de certificación, que identifique y genere incentivos en la comercialización de productos del campo y de la industria colombiana.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá el sello correspondiente, su componente gráfico y definirá las condiciones para su uso.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá adelantar los trámites necesarios para solicitar el registro del sello ante la Superintendencia de Industria y Comercio como marca de certificación o bajo la categoría de signo distintivo que corresponda, de conformidad con lo establecido en la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Quienes quieren acceder al sello deberán cumplir los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. IMPLEMENTACIÓN DEL SELLO DE CERTIFICACIÓN EN LOS EMPAQUES O PRODUCTOS.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el reglamento de uso a registrar, podrá determinar que la misma debe incluir el porcentaje que corresponda a materia prima o producto colombiano, con la leyenda “compra lo nuestro por Colombia”, de conformidad con la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Si el producto es totalmente colombiano y proviene de un proyecto productivo en el marco de los programas que el Gobierno Nacional adelanta para la implementación del Acuerdo Final, se incluirá un rótulo con un título que diga: “Compra lo nuestro por Colombia y apoya la paz”.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. ESTANTES DE PRODUCTOS COLOMBIANOS.</b> Los almacenes de grandes superficies podrán optar por destinar unas estanterías especiales para productos colombianos, con un letrero que permita su visualización, a fin de promocionar e impulsar los productos del campo y la industria colombiana.</p>	<p><b>Parágrafo primero:</b> En los estantes de que trata este artículo, solo se exhibirán aquellos productos que cuenten con la marca de certificación creada por el artículo 2º.</p> <p><b>Parágrafo segundo:</b> Cuando se trate de productos importados, se deberá visibilizar su origen por medio de un letrero que así lo disponga.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial.</p> <p>Bogotá, D.C. 14 de abril de 2021.</p> <p>En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley N°. 260/2020 Senado, “POR LA CUAL SE ADOPTAN DISPOSICIONES PARA FORTALECER LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DEL CAMPO Y LA INDUSTRIA COLOMBIANA.” Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, <u>siendo aprobado con modificaciones</u>. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 28 de 14 de abril de 2021. Anunciado el día 13 de abril de 2021, Acta 27 con la misma fecha.</p> <p style="text-align: center;"><b>Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA</b> Presidente</p> <p style="text-align: center;"><b>Dr. RICHARD AGUILAR VILLA</b> Ponente</p> <p style="text-align: center;"><b>RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA</b> Secretario General</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2021 SENADO – 325 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2º del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY No. 381 DE 2021 SENADO – 325 DE 2020 CÁMARA**

*"POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

**TRÁMITE DEL PROYECTO**

Origen: Congresual.

**Autores:** H.R. José Daniel López Jiménez, H.S. John Moisés Besaile Fayad, H.S. Andrés Cristo Bustos, H.S. Ana María Castañeda Gómez, H.S. **Richard Alfonso Aguilar Villa**, H.S. Horacio José Serpa Moncada, H.S. Carlos Eduardo Guevara Villabón, H.S. Aydee Lizarazo Cubillos, H.S. Manuel Antonio Virgüez Piraquive, H.R. Fabio Alonso Arroyave Botero, H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. Aquileo Medina Arteaga, H.R. John Jairo Cárdenas Moran, H.R. Esteban Quintero Cardona, H.R. Adriana Gómez Millán, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Wilmer Leal Pérez, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, H.R. Emeterio José Montes De Castro, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Erwin Arias Betancur, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Mónica María Raigoza Morales, H.R. Néstor Leonardo Rico Rico, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.R. Wadith Alberto Manzur, H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, H.R. Carlos Mario Farelo Daza y H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda.

**ANTECEDENTES**

El proyecto de ley fue radicado por Senadores y Representantes a la Cámara el día 5 de agosto de 2020, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicado en la Gaceta del Congreso, No. 819 de 2020.

El 23 de septiembre de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes designó como ponentes y coordinadores del proyecto a los representantes a la Cámara Jhon Jairo Roldán Avendaño, Néstor Leonardo Rico Rico y Oscar Darío Pérez Pineda.

La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No.998 del 25 de septiembre de 2020 y el 8 de octubre de 2020 fue aprobado en primer debate por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. El texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1223 de 2020.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1219 de 2020 y 1222 de 30 de octubre de 2020, la cual fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2020.

Con el fin de que el citado Proyecto de Ley siguiera su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el 11 de marzo de la presente anualidad, el secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como único ponente de este proyecto, razón por la cual, presenté el Informe de Ponencia para Primer Debate, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 226 de 2021.

El proyecto se aprobó sin modificaciones por los miembros de la Comisión Tercera, el pasado 28 de abril de 2021, tal y como consta en Acta No. 31 de la misma fecha, y nuevamente se me designó como ponente único.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley tiene como objeto modificar y dar el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, referente a la exención del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

**1. Fundamentos jurídicos de la competencia del Congreso para regular la materia.**

**1.1 Constitucional**

*"...ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes..."*

Adicionalmente, es sustento constitucional del presente proyecto, las consideraciones que se expondrán más adelante, con relación a la facultad del Congreso de la República de derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política.

**1.2 Legal.**

**Ley 3 de 1992 "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".**

*"...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*(...) Comisión Tercera. Comisión Tercera. Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores;*

*regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (...)"*

**2. Competencia del Congreso de la República para modificar decretos legislativos**

El presidente de la República, mediante Decreto No. 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a fin de atender la situación ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19 y habilitado por tal declaratoria, el presidente expidió diferentes decretos legislativos.

Este proyecto de ley se refiere de manera particular al Decreto Legislativo No. 540 de 2020, "Por la cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", que en su artículo 2 señaló:

*"Artículo 2. Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas. Durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario - UVT.*

*Parágrafo. La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario que se expida a partir de la vigencia del presente Decreto".*

La Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-197/20 de la Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera, declaró ajustado a la Constitución Política el referido Decreto Legislativo 540. Respecto al artículo segundo determinó lo siguiente:

*"La Sala Plena estimó que este beneficio (i) persigue una finalidad legítima e importante, consistente en garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional durante la pandemia; (ii) emplea un medio adecuado y efectivamente conducente -la reducción de la carga financiera- que contribuye razonablemente a lograr dicha finalidad; y (iii) genera una interferencia leve en el deber de contribuir a la financiación de gastos públicos. Se consideró, además, que la medida no era discriminatoria respecto de otros grupos,*



<p><i>dado que el régimen tributario ordinario prevé exenciones y beneficios adicionales, que permiten afirmar que el contenido del artículo 2 es razonable.”</i></p> <p>Ahora bien, este proyecto de ley se justifica en el marco de las competencias otorgadas al Congreso de la República por el artículo 215 de la Constitución Política, que dispone:</p> <p><i>“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</i></p> <p><i>Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</i></p> <p><i>Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (...)</i></p> <p><i>(...) El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”. (Subrayado nuestro).</i></p> <p>De acuerdo a lo establecido, el Congreso tiene la competencia para adicionar, modificar o derogar estos decretos dentro del año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, por medio de una ley que tenga como fin otorgarle carácter permanente a la medida, y bajo este entendido no tendría que mediar un aval del Ejecutivo, cuando existe una habilitación constitucional directa.</p>	<p>Esto último significa que, la Carta Magna permite que el Congreso presente iniciativas legislativas respecto de materias que ordinariamente están en cabeza del Gobierno nacional, pero que, en un estado de emergencia el Legislador queda facultado para realizar dichas modificaciones, adiciones o derogaciones sin ser necesario un concepto favorable.</p> <p>Finalmente, y teniendo en cuenta que la Corte no ha dado claridad al Congreso sobre la manera en que debe interpretarse el límite temporal que impone el artículo 215 de la Constitución y cómo debe entenderse el año siguiente a la declaratoria, es decir, si se empieza a contabilizar a partir del inicio de la próxima legislatura o por el contrario es el año calendario inmediatamente siguiente a aquel de la declaratoria, tal y como se expone en el Salvamento Parcial de Voto de los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, respecto de la Sentencia C- 145/20 que estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, <i>“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”</i>, la tesis manejada por los autores y ponentes consiste en que al haberse radicado este proyecto de ley el día 5 de agosto de 2020, esta iniciativa legislativa se encuentra ajustada a cualquiera de los dos supuestos, esto es, la próxima legislatura que se referencia termina el 20 de junio de este año y el año calendario siguiente al de la declaratoria es este 2021 que corre. Por lo tanto, se ajusta a lo establecido en el artículo 215 de la Constitución de 1991.</p> <p><b>3. La Internet como servicio esencial y como medio para la materialización de derechos.</b></p> <p>Los servicios de telecomunicaciones fueron reconocidos por el Decreto Legislativo 555 de 2020 del presidente de la República como esenciales, justificando dicha medida en que estos servicios permiten la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Agregó el Gobierno Nacional sobre este particular: “Si bien los artículos 10 y 73 de la Ley 1341 de 2009, 1 de la Ley 182 1995 y 1 de la Ley 1369 de 2009, definen que estos servicios son públicos, no han determinado que revisten naturaleza de esenciales, adicionalmente, fueron expresamente excluidos del régimen de los servicios domiciliarios por el citado artículo 73. Esta declaratoria es especialmente importante para garantizar la operación, adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales de manera ininterrumpida, durante la emergencia, porque estos servicios habilitan la comunicación remota, que es fundamental para permitir el desarrollo de actividades en</p>
<p>condiciones no presenciales que permitan el distanciamiento social y aislamiento, acciones claves para la contención y mitigación del COVID-19 (...)</p> <p>La Corte Constitucional, en sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, estableció el criterio para determinar si un servicio público es esencial, señalando "(...) cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales".</p> <p>La Sentencia C-209/20, del Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez, declara exequible el Decreto Legislativo 555 de 2020. En cuanto a las medidas tomadas, se determina lo siguiente: <i>“Luego de aplicar los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, la Corte pudo constatar que todas las medidas adoptadas en el decreto examinado superaban los antedichos juicios. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 555 de 2020 supera el examen material de constitucionalidad.”</i></p> <p>El carácter esencial de estos servicios, no debe restringirse a la situación originada por el COVID-19, que demanda la realización de actividades de manera remota, puesto que la Internet se ha convertido en una herramienta que permite proteger bienes o la satisfacción de intereses o a la realización de valores ligados al respeto de los derechos y las libertades fundamentales.</p> <p>La Internet permite el goce efectivo de derechos de <b>libre expresión y opinión</b>. En el año 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección para el derecho de libre expresión y opinión, Frank La Rue, presentó un informe donde analizó las principales tendencias y desafíos relacionados con el derecho de todas las personas a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo por internet. En este informe destaca:</p> <p><i>“Pocas apariciones de nuevas tecnologías de la información, por no decir ninguna, han tenido un efecto tan revolucionario como la creación de Internet. A diferencia de cualquier otro medio de comunicación, como la radio, la televisión y la imprenta, todos ellos basados en una transmisión unidireccional de información, Internet representa un gran avance como medio interactivo. De hecho, con la</i></p>	<p>llegada de los servicios Web 2.0, integrados por plataformas de intermediación que facilitan el intercambio participativo de información y la colaboración en la creación de contenidos, los usuarios han dejado de ser receptores pasivos para convertirse en generadores activos de información. Estas plataformas son especialmente útiles en países donde no hay medios de comunicación independientes, pues permiten a los usuarios intercambiarse opiniones críticas y encontrar información objetiva. Además, los medios de comunicación tradicionales también pueden aprovechar Internet para ampliar enormemente su público a un costo nominal. En un plano más general, al permitir el intercambio instantáneo de información e ideas a bajo costo a través de las fronteras nacionales, Internet facilita el acceso a información y conocimientos que antes no se podían obtener, lo cual, a su vez, contribuye al descubrimiento de la verdad y al progreso de la sociedad en su conjunto”. (A/HRC/17/27, 19).</p> <p>En este sentido, el relator liga el acceso a Internet con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien ello no implica que el acceso a Internet sea, por ahora, un derecho en sí mismo, crear barreras que dificulten el acceso podría llevar a una disminución en el disfrute a la capacidad de los ciudadanos de comunicar ideas, por ejemplo.</p> <p>Pero el informe del relator va más allá. También muestra cómo el acceso a internet permite el disfrute de herramientas que facilitan el desarrollo económico y se convierte en un instrumento de educación:</p> <p><i>“Así pues, preocupa al Relator que, al no tener acceso a Internet, que facilita el desarrollo económico y el disfrute de diversos derechos humanos, los grupos marginados y los Estados en desarrollo sigan lastrados por su situación de desventaja, que perpetúa la desigualdad entre Estados y dentro de un mismo Estado. Como ha señalado antes el Relator Especial, para hacer frente a situaciones de desigualdad es fundamental que los sectores de la sociedad marginados o desfavorecidos puedan expresar con eficacia sus agravios y hacerse oír. Internet ofrece a esos grupos un medio fundamental para obtener información, hacer valer sus derechos y participar en debates públicos sobre los cambios sociales, económicos y políticos necesarios para mejorar su situación. Además, es un importante instrumento de educación, pues da acceso a una fuente de conocimientos amplia y en aumento, suplementa o transforma las formas</i></p>

tradicionales de enseñanza y, mediante iniciativas de "libre acceso", pone a disposición de la población de los Estados en desarrollo oportunidades de investigación académica antes inasequibles. Además, los beneficios educativos derivados del uso de Internet contribuyen directamente al capital humano de los Estados" (A/HRC/17/27, 60).

De igual forma, la Internet ayuda con la materialización del **derecho de información**. Sobre el mismo, la Constitución Política establece en su artículo 23, que podrán presentarse peticiones respetuosas a las autoridades. El Estado colombiano ha venido implementando estrategias para atender a través de la Internet los derechos de petición. Utilizando la red para agilizar las solicitudes de los ciudadanos, lo cual permite una gestión pública más ágil y responder de forma eficiente a las solicitudes presentadas, y serviría para optimizar el intercambio de información de acuerdo con lo señalado en el Informe del Relator de las Naciones Unidas, aquí referenciado.

En lo que respecta al **derecho a la educación**, más concretamente, la emergencia originada por el COVID-19 evidenció la importancia de la educación a través de medios remotos y la necesidad de garantizar que los estudiantes en Colombia accedan a este servicio esencial, a fin de materializar de manera efectiva su derecho a la educación.

El artículo 67 de la Constitución Política contempla que la educación es un derecho de la persona y un servicio público con función social. Sobre este particular, es importante traer a colación la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que señaló los requisitos que debe cumplir la educación, a fin de que se entienda garantizado el derecho de manera efectiva.

La accesibilidad, uno de los requisitos de la educación establecidos en la precitada Observación General, tiene tres componentes: No discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica. En este caso, se hará referencia a la accesibilidad material, con relación a la cual se sostiene: "Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)" (Comité DESC, 1999). En esa medida, la accesibilidad, no se restringe a la situación extraordinaria originada por la emergencia, sino que, en aras de hacer la educación accesible, las tecnologías de la información y las

comunicaciones, y una tarifa menor de los servicios de internet, permitirían mejorar las condiciones de acceso y ampliar la cobertura educativa.

En definitiva, la Internet es la principal aliada para la garantía real de la educación en estos tiempos de pandemia y de distanciamiento social, es por ello que, la honorable Corte Constitucional por medio de la Sentencia T-030/20, concedió la protección del derecho fundamental a la educación, determinando que el acceso y uso del servicio de Internet forma parte de la faceta prestacional de este derecho, es decir, la Internet es una de las tantas herramientas que permiten su goce efectivo. Sobre su decisión la Corte aclara:

"La garantía del derecho a la educación en este contexto se materializa en que, sea cual sea la metodología elegida, esta sea de calidad y adecuada, en el marco del régimen constitucional y legal del Estado colombiano" (Corte Constitucional, 2020).

Finalmente, en cuanto al **derecho al trabajo**, se tiene que dentro de los servicios que hoy en día se prestan por Internet, se incluyen los concursos de empleo público, a través del Sistema de Apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad (SIMO). En este sentido, aumentar la capacidad de los ciudadanos para acceder a Internet, facilita el acceso a trabajar con el Estado.

De igual manera, el teletrabajo, instaurado a partir de la Ley 1221 de 2008, por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones, es una herramienta que permite a las personas acceder al trabajo, favoreciendo a su vez, el autoempleo a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. De esa manera, si más personas tienen acceso a Internet a partir de la disminución de las tarifas, se facilita la aplicación de esta forma de organización laboral y el autoempleo.

Sobre el particular, es preciso hacer énfasis en que, en medio de la pandemia, para abril de 2020 el teletrabajo mostró un "...aumento de casi el 400% en relación con los dos años anteriores" (Ministerio de las TIC, 2020<sup>3</sup>) y permitió que las entidades del Estado y las empresas pudieran continuar su operación en medio de las medidas de distanciamiento, aislamiento, restricciones a la movilidad, entre otras.

Ahora bien, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también considera que aun después de la pandemia, las cifras de teletrabajo serán muy superiores a las que existían

antes de esta contingencia que obligó al mundo entero a replantear la manera de vivir y de producir (OIT, 2020, p.27).

**4. La importancia de la inclusión digital.**

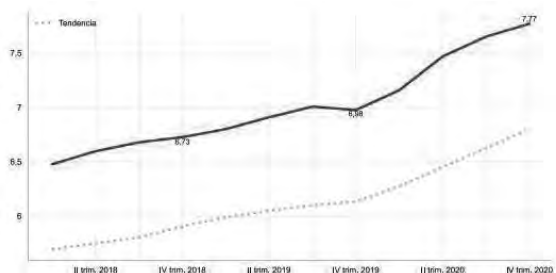
La inclusión digital podría considerarse como la inclusión social del siglo 21, en el sentido que su acceso ayudaría a cerrar brechas económicas, en la educación, en el acceso a la información y en lo laboral, como ya se expuso. Entre más personas puedan acceder a los servicios que se ofrecen a través de Internet, mejores índices de igualdad se pueden lograr.

Lo anterior se ve reflejado también en los trámites y servicios que hoy el Estado ofrece en línea. Según el departamento Administrativo de la Función Pública, el 68% de los 1.847 trámites que realiza el estado en el orden nacional son parcial o totalmente virtuales<sup>3</sup>. Adicionalmente, existen trámites que realizan privados con funciones públicas, como el registro mercantil, que hoy en día se pueden realizar de forma virtual. Según Confecámaras, 4 de cada 10 empresarios realizaron el trámite de forma virtual. De éstos, 737.827 corresponde a la renovación hecha por personas naturales.

Esta tendencia de poner servicios en línea va de la mano con el hecho que la cantidad de personas que usan Internet en el país viene creciendo. El Ministerio TIC informó que, para el cuarto trimestre de 2020, había 7,77 millones de accesos fijos a internet presentando consigo más de 790 mil nuevos accesos a este servicio en comparativa con el mismo trimestre del 2019.

<sup>3</sup> [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019\\_Medios\\_de\\_realizaci%C3%B3n\\_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aaf7-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/28586246/15-08-2019_Medios_de_realizaci%C3%B3n_tr%C3%A1mites.pdf/a5c37749-aaf7-8544-3da0-9a7df3e17735?t=1565873842617)

**Gráfico 1: Acceso fijo a Internet (millones)**



Fuente: Boletín trimestral de las TIC, Cifras cuarto trimestre de 2020 – 2019. Fecha de consulta 21 de julio de 2021

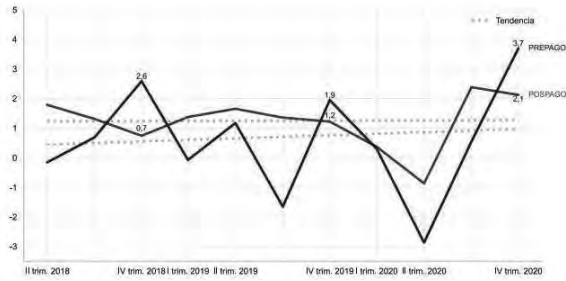
Igualmente, el número de abonados a telefonía móvil continúa en aumento. El Ministerio TIC informó que, para el cuarto trimestre de 2020, existían 67,7 millones de abonados en telefonía móvil de los cuales 78,43% pertenecen a la modalidad de prepago. Presentando una variación porcentual de 3,7 y 2,1 en prepago y pospago respectivamente con respecto al tercer trimestre del 2020.

**Gráfico 2: Abonados a telefonía móvil por modalidad (millones)**



Fuente: Boletín trimestral de las TIC, Cifras cuarto trimestre de 2020 – 2019. Fecha de consulta 21 de julio de 2021

**Gráfico 3: Variación trimestral de los abonados a telefonía móvil por modalidad (%)**



**Fuente:** Boletín trimestral de las TIC, Cifras cuarto trimestre de 2020 – 2019. Fecha de consulta 21 de julio de 2021

La inclusión digital también supone una discusión acerca del número de personas que usan teléfonos móviles, con respecto a quienes usan ordenadores de escritorio o computadores portátiles. Según DataReportal, a enero de 2020 el 95% de los usuarios de Internet, también utilizaron un teléfono móvil.

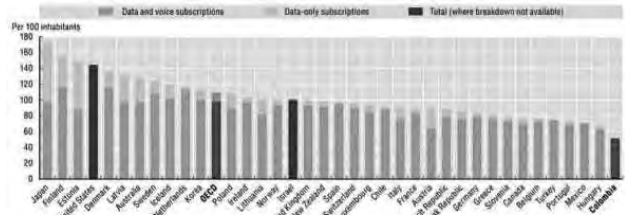
Colombia está en el puesto 15 en lo que respecta al número de usuarios de Internet de banda ancha fija, y el puesto 14 para móvil, cuando se compara con los resultados nominales de otros países de la OCDE.

Dicho lo anterior, el país debe trabajar aún más en la penetración de Internet. Lo anterior significa, entre otras cosas, que se debe aumentar la proporción de personas del total de la población que tienen acceso a Internet. Según el informe DataReportal<sup>2</sup>, la penetración de Internet del país fue del 69% a enero de 2020. Esto significa que Colombia cuenta con más de 35 millones de usuarios de Internet, con una tasa de crecimiento del 2,9% anual, de acuerdo con los estimados de este informe.

<sup>2</sup> El informe DataReportal es un informe hecho por Simon Kemp y Kepios, y fue financiado entre otros por Hootsuite y We Are Social. <https://datareportal.com/about>

En la misma línea, la inserción de las TIC es distinta entre los diferentes estratos socioeconómicos en el país. La penetración de estos servicios en estrato 1 es del 21.7%, mientras que para el estrato 6 es del 98% (MinTIC, 2019). Cuando se compara la penetración de banda ancha móvil, con otros países de la OCDE, Colombia tiene una de las penetraciones de Internet más bajas, como se muestra a continuación:

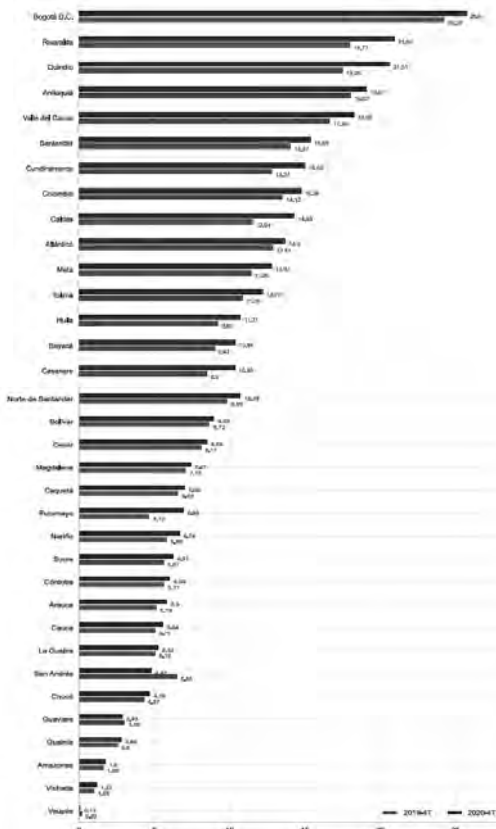
**Gráfico 4: Colombia has the lowest penetration of mobile broadband among OECD countries (subscriptions per 100 inhabitants, December 2018)**



**Fuente:** OCDE, 2019. P. 35

De igual forma para 2020, Bogotá D.C. encabeza la lista con el mayor índice de penetración del país, con un 26.8%; seguida de Risaralda, con 21,83%. El departamento con menos penetración es Vaupés, con 0,13%. En la siguiente tabla se muestra el índice de penetración por departamento durante el cuarto trimestre del 2020:

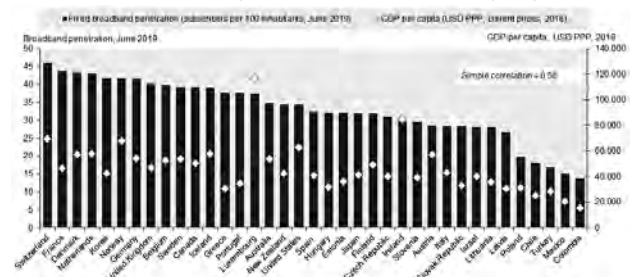
**Gráfico 5: Acceso fijo a Internet por cada 100 habitantes por departamento**



**Fuente:** Boletín trimestral de las TIC, Cifras cuarto trimestre de 2020 – 2019. Fecha de consulta 21 de julio de 2021

Esta situación es aún más crítica cuando se comparan los costos de los planes internet con los presupuestos de los ciudadanos. Al hacer el cálculo relacionando el GDP per cápita, es decir lo que gana en promedio una persona en el país, Colombia pasa al último lugar.

**Gráfico 5: Costos de los planes internet relacionado con GDP per cápita.**



**Fuente:** Datos sobre penetración de internet de la OCDE, para enero de 2019<sup>3</sup>.

Los precios de estos servicios, se han convertido en una barrera para el acceso a Internet en Colombia. En la última Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), realizada por el DANE, se informó que, a nivel nacional, el gasto corriente promedio en el sector de información y comunicación fue de \$81.000 COP, existiendo un comportamiento diferenciado entre áreas urbanas y rurales.

En cabeceras municipales, este gasto promedio fue de \$91.000 COP y en los hogares de los centros poblados y rural disperso, \$29.000 COP. Actualmente es el gasto más bajo entre los otros servicios para este segmento de la población. Este comportamiento de los centros poblados y rurales dispersos, también se debe a que en Colombia hay 20 millones de ciudadanos que no cuentan con Internet de banda ancha, muchos de los cuales están ubicados en dichas zonas (MinTIC, 2019).

En este orden de ideas, mejorar la penetración de Internet para garantizar acceso a servicios, necesita de precios que se ajusten a las capacidades adquisitivas de los

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>

colombianos, y así mejorar la relación entre el gasto de Internet móvil con respecto a los presupuestos reales de los colombianos.

**5. El acceso a internet como buena práctica OCDE.**

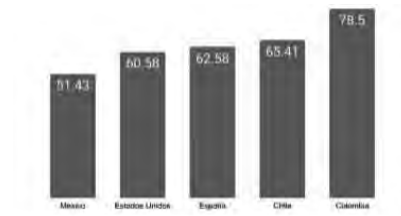
Con la inclusión de esta exención fiscal en materia de servicios de telecomunicaciones, también se acogerían las recomendaciones realizadas por la OCDE sobre la materia, por cuanto se permitiría reducir la brecha de asequibilidad que enfrentan millones de colombianos para acceder a estos servicios.

En 2019, la OCDE advirtió que las desigualdades en Colombia habían hecho que el acceso a Internet se convirtiera en un privilegio. “La alta desigualdad en Colombia llevó a una clase media más pequeña que la mayoría de países de la OCDE, poniendo el acceso a Internet en casa lejos de muchos hogares. (OECD, 2016b) Como resultado, muchas personas están en riesgo de quedar rezagadas, con la mitad de las personas sin acceso a internet reportando que los altos costos son la principal barrera para no acceder a Internet (DANE, 2018a)”<sup>4</sup>. En este sentido, tanto la desigualdad estructural del país como los precios de los planes de Internet son las principales barreras para un acceso masivo de este servicio.

Estas observaciones vienen de la mano con el hecho de que Colombia tiene, comparativamente, precios de tarifa por la prestación de Internet más altos que otros países miembros. Lo anterior, si se comparan los precios por unidad del cargo a dólares PPP (purchasing power parity por su sigla en inglés, o paridad del poder adquisitivo). Esto quiere decir que, con respecto al poder adquisitivo de 5 países miembros, Colombia tiene el costo más alto, como se muestra a continuación:

<sup>4</sup> “OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Colombia” octubre de 2019. Pg. 58. Traducción propia. <http://www.oecd.org/colombia/oecd-reviews-of-digital-transformation-going-digital-in-colombia-781185b1-en.htm>

**Gráfico 6: Costo de internet en USD PPP.**



Fuente: OCDE 2019, p. 92<sup>5</sup>.

Adicional al análisis de las barreras de acceso, la OCDE realizó un estudio de las cargas fiscales en servicios de telecomunicaciones, y mostró cómo estos impuestos terminan siendo pagados por los usuarios finales, por lo cual recomienda su eliminación, en los siguientes términos:

“Actualmente, se imponen múltiples impuestos y cuotas sobre el consumo de servicios de comunicación y sobre el sector de la comunicación. Los impuestos para los consumidores pueden dividirse en impuestos sobre el uso de la comunicación, servicios e impuestos sobre teléfonos. Además del impuesto al valor agregado (IVA) estándar del 19%, los dispositivos móviles y los servicios de voz y datos están sujetos a un impuesto adicional del 4%. Es difícil justificar este impuesto de “lujo” sobre los servicios de comunicación, que son la base necesaria de la economía digital y para un sector con externalidades positivas para toda la economía. El impuesto adicional sobre los servicios móviles tiene un efecto directo sobre el costo total que los consumidores tienen que pagar por sus servicios de comunicación y, como consecuencia, corre el riesgo de obstaculizar la adopción de servicios de comunicación y, a su vez, innovación e inversión en el sector. Se sugiere enfáticamente eliminar este impuesto”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Tomado de OECD Economic Surveys: Colombia 2019. La explicación técnica de las cifras usada por la OCDE en el anexo técnico es la siguiente: “Los precios de telefonía móvil son la tarifa local de 1 minuto de telefonía prepago. Todos los precios son convertidos a dólares PPP, utilizando las tasas de conversión publicada por el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional”. Traducción propia. <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>  
<sup>6</sup> “OECD REVIEWS OF DIGITAL TRANSFORMATION: GOING DIGITAL IN COLOMBIA”, OCDE, 2019. Pp. 48. Traducción propia.

Si bien el informe de 2019 reconoce los avances que se han hecho en aras de cerrar brechas en el uso de Internet, a través de los programas de Internet Móvil Social para la Gente y de Wifi gratuito, la OCDE recomienda a Colombia que las conexiones sean más accesibles. La primera recomendación de la OCDE al país en lo que respecta a conectividad, es que se aumente la tasa de Internet de alta calidad a través de puntos fijos y móviles a precios competitivos. En este sentido, dar un carácter permanente a la medida tributaria que impone el Decreto Legislativo 540 de 2020, ayudaría a disminuir los costos para el usuario final de los servicios de conexión y acceso a voz e Internet móviles.

**Bibliografía**

Corte Constitucional. (2020b). “Sentencia T-030/20”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-030-20.htm>

Corte Constitucional. (2020a). “Sentencia C-151/20”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-151-20.htm>

Corte Constitucional. (2020). “Sentencia C-193/20”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-193-20.htm>

Corte Constitucional. (2020). “Sentencia C-208/20”. Recuperado de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-208-20.htm#:~:text=\(%E2%80%A6\)%20tiene%20por%20objeto%20comprobar,derechos%20humanos%20ratificados%20por%20Colombia](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-208-20.htm#:~:text=(%E2%80%A6)%20tiene%20por%20objeto%20comprobar,derechos%20humanos%20ratificados%20por%20Colombia)

DANE. (2018). “Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH)”. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>

DataReport Colombia. (2020). “Digital Colombia 2020”. Recuperado de: <https://datareport.com/reports/digital-2020-colombia>

DIAN (2020). “Respuesta a Derecho de petición enviado el 21 de mayo de 2020. Radicado 10000000202-0073. 3 folios”.

DIAN (2020). “Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales”. Recuperado de: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

Ministerio de las TIC. (2019). “Situación de urgencia. Cerrar la brecha digital”. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>

Ministerio de las TIC. (2019). “Internet satelital, opción para conectar el campo y mejorar la competitividad”. Recuperado de: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/100374:Internet-satelital-opcion-para-conectar-el-campo-y-mejorar-la-competitividad>

Ministerio de las TIC. (2020). “El Teletrabajo, una modalidad laboral que crece en Colombia”. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/135759:El-Teletrabajo-una-modalidad-laboral-que-crece-en-Colombia#:~:text=Esto%20evidencia%20el%20r%3%A1pido%20crecimiento,v%20%20m%3%A1s%20de%202.600%20personas>

Ministerio de las TIC. (2021). “Respuesta a Derecho de petición enviado el 05 de febrero de 2021. Radicado #211003312. 59 folios”. Recuperado de: <https://1drv.ms/b/s!Am5nme7gWvlgITfVTdCNe--viVe?e=I0TeE>

Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2021<sup>a</sup>). Boletín trimestral de las TIC. Recuperado de: [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-151338\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-151338_archivo_pdf.pdf)

OCDE. (2019). “Datos sobre internet de la OCDE, para Colombia enero de 2019”. Recuperado de: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>

OCDE. (2019). “OECD reviews of digital transformation: going digital in Colombia”. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/781185b1-en.pdf?expires=1590683058&id=id&accname=guest&checksum=4C29C3E21EF4756A59ACA0EBC0D062F>

ONU, (1999) Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. "Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales". Recuperado de: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

ONU, (2011). Consejo de Derechos Humanos. "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue". Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10048.pdf>

**ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

En materia del análisis del impacto fiscal de las normas, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, dispone que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gastos u otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo e incluirse la misma en la exposición de motivos y ponencias de trámite de los Proyectos de Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior y en atención a lo manifestado por la Corte Constitucional, la presente iniciativa pretende crear una exención tributaria que permita un alivio a los colombianos, desde el punto de vista de menor costo, para de esta manera facilitar la asequibilidad continua a un servicio esencial de Internet en medio de una crisis como la que hoy aqueja al país y al mundo. Es decir, el presente proyecto de ley otorga beneficios tributarios cobijando a los usuarios de los servicios de conexión y acceso a voz e Internet móviles que no superaren las 2 Unidades de Valor Tributario (Corte Constitucional, 2020º).

Con el fin de poder desarrollar en este proyecto de ley el acápite de impacto fiscal, uno de los autores de esta iniciativa radicó comunicación escrita dirigida al director general de la DIAN, Dr. José Andrés Romero Tarazona, de fecha 21 de mayo de 2020, por medio de la cual le solicitó: 1. Remitir el histórico de recaudo tributario del cobro de IVA a telefonía celular y afines por el valor inferior a 2 UVT, relacionado con el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, desagregado por anualidad. 2. Remitir el histórico de recaudo tributario a partir del cobro del IVA a telefonía celular y afines por valor superior a 2 UVT relacionado con el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, desagregado por anualidad. En la respuesta de la entidad, se indicó claramente que no es posible informar el recaudo del impuesto

sobre las ventas -IVA a la telefonía celular, toda vez que las empresas que prestan este servicio declaran y pagan el impuesto de manera agregada, además, los responsables de este impuesto pueden declarar y pagar por concepto del impuesto al consumo, otros valores adicionales causados por la venta de bienes y servicios gravados a las tarifas del 8% y 16%, lo que no permite establecer específicamente cual es el valor del impuesto al consumo a la prestación del servicio de telefonía celular. Para mayor claridad se transcribe la misma:

**"- Recaudo histórico de IVA a la telefonía celular:** No es posible informar el recaudo del impuesto sobre las ventas -IVA a la telefonía celular, toda vez que las empresas que prestan este servicio declaran y pagan el impuesto de manera agregada, lo que significa que:

- En la declaración del impuesto sobre las ventas - IVA no se desagrega el valor del IVA causado en la venta del servicio de telefonía celular de acuerdo con el valor del plan.
- Los prestadores del servicio venden planes que incluyen, además de la telefonía celular, servicios de internet y de televisión, sin que esto se pueda desagregar en la declaración del impuesto sobre las ventas -IVA.
- El pago del impuesto sobre las ventas -IVA que efectúan los prestadores del servicio de telefonía celular, incluye el impuesto generado en la venta de bienes y otros servicios gravados a la tarifa general.

**- Recaudo Impuesto Nacional al Consumo:**

(...)

Inicialmente, se debe tener en cuenta que el artículo 71 de la Ley 1607 de 2012 creó el impuesto nacional al consumo en la prestación del servicio de telefonía móvil y luego, a través del artículo 200 de la Ley 1819 de 2016, se extendió este impuesto a los servicios de internet, navegación móvil y servicio de datos.

De igual manera, es preciso señalar que los responsables de este impuesto pueden declarar y pagar por concepto del impuesto al consumo, además del generado en la prestación del servicio de telefonía móvil, otros valores causados por la venta de bienes y servicios gravados a las tarifas del 8% y 16%, lo que no permite establecer específicamente cual es el valor del impuesto al consumo a la prestación del servicio de telefonía celular.

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta el valor del impuesto nacional al consumo a la telefonía, datos y navegación móvil, reconocido en las declaraciones del impuesto nacional al consumo desde el año 2013 hasta el año 2019, específicamente en el renglón 33 – Impuesto servicios gravados a la tarifa". del 4%.

Año	Valor impuesto reconocido
2013	312.177
2014	333.831
2015	305.083
2016	269.625
2017	211.651
2018	176.722
2019	148.069

Valores en millones de pesos corrientes  
Fuente: Derecho de petición- DIAN (2020)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto por la DIAN y al concepto allegado el día 4 de diciembre de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cual no se hace mención acerca de los valores de la aminoración del recaudo nacional, para los autores y ponentes no les resulta posible determinar el impacto fiscal que tendría para la economía del país el otorgamiento del beneficio tributario que aquí se pretende y mucho menos determinar si la medida resulta compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la Sentencia C-866 de 2010, se indica por parte de la alta Corporación, lo siguiente:

"ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto" (CORTE CONSTITUCIONAL, 2010).

Así las cosas, muy amablemente le solicito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, y nos indique en cifras o valores el respectivo impacto o aminoración del recaudo Nacional.



**RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

La Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", modificó el régimen de conflicto de intereses de los Congresistas e introdujo la obligación de que se incluyan en el proyecto y en las ponencias, un acápite que describa las circunstancias o eventos que pueden generar un conflicto de interés.

Sobre este particular, el inciso primero del artículo 3 señala lo siguiente: **«Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar».**

Teniendo en cuenta la obligación del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se proponen algunas de las situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este proyecto de ley. Lo anterior no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido, deberá manifestarlo oportunamente:

- a) Ser accionista de empresas que presten los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles.
- b) Que su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea directivo o accionista de empresas que presten los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles.

<p style="text-align: center;"><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p>Me permito radicar la siguiente ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República, que adopta el texto definitivo aprobado por la Comisión Tercera, Constitucional Permanente, con algunas modificaciones en la exposición de motivos.</p> <p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN FINAL</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y propongo a la plenaria del honorable Senado de la República, darle segundo debate al Proyecto de Ley No. 381 de 2021 Senado – 325 de 2020 Cámara, “<i>POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</i>”.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>RICHARD AGUILAR VILLA</b> Senador de la República Ponente y autor</p>	<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. 381 DE 2021 SENADO – 325 DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1.</b> EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A LOS SERVICIOS DE VOZ E INTERNET MÓVILES.</p> <p>El artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, se modificará en los siguientes términos y tendrá el carácter de legislación permanente:</p> <p><b>Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas.</b> Los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, estarán exentos del impuesto sobre las ventas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>RICHARD AGUILAR VILLA</b> Senador de la República Ponente y autor</p>
<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 28 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N°. 381 DE 2021 SENADO – 325 DE 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1.</b> EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS A LOS SERVICIOS DE VOZ E INTERNET MÓVILES.</p> <p><i>El artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, se modificará en los siguientes términos y tendrá el carácter de legislación permanente:</i></p> <p><i>Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas. Los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, estarán exentos del impuesto sobre las ventas.</i></p> <p><i>Parágrafo. La exención de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Bogotá, D.C. 28 de abril de 2021.</p> <p><i>En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley No. 381 DE 2021 SENADO – 325 DE 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICA Y SE LE DA EL CARÁCTER DE LEGISLACIÓN PERMANENTE AL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 540 DE 2020 DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXPEDIDO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, <u>siendo aprobado sin modificaciones</u>. La Comisión de esta forma declara aprobado</i></p>	<p><i>en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 31 de 28 de abril de 2021. Anunciado el día 26 de abril de 2021, Acta 30 con la misma fecha.</i></p> <p><b>Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA</b> Presidente</p> <p><b>Dr. RICHARD AGUILAR VILLA</b> Ponente</p> <p style="text-align: center;"><b>RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA</b> Secretario General</p>

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se garantiza el derecho a la participación en el mercado, se protege el derecho colectivo a la libre competencia y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. 180/2020 Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</b></p> <p><b>I. Antecedentes de la Iniciativa</b></p> <p>El treinta (30) de julio del 2020, se radicó el proyecto de ley "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" que por el consecutivo de radicación de la secretaría del Honorables Senado de la República le correspondió el número 180 de 2020.</p> <p>El presente Proyecto de Ley fue suscrito por varios parlamentarios, dentro de los que se encuentran los Honorables Senadores: Paloma Valencia, Ruby Helena Chagüi, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Alejandro Corrales Escobar y Carlos Felipe Mejía. Junto con los Honorables Representantes: Margarita María Restrepo y Gabriel Jaime Vallejo.</p> <p>Radicado el Proyecto de Ley en la secretaria general del Honorable Senado de la República, se procedió a la publicación de este en la Gaceta del Congreso N°659 de 2020, para posteriormente ser remitido por competencia, y de acuerdo con su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado.</p> <p>Luego, mediante oficio suscrito por la secretaria de la Comisión Tercera Permanente, la Mesa Directiva me designó como ponente para primer debate. Posteriormente, en la sesión de la comisión tercera permanente del senado del día 14 de abril de 2021 se realizó la votación correspondiente al texto propuesto para primer debate, en donde fue aprobada por unanimidad la proposición con la que terminaba el informe de ponencia; siguiendo así su tránsito legislativo en la plenaria del Senado de la República. Durante el primer debate fueron aprobadas cinco proposiciones de mi autoría, las cuales se encuentran incorporadas en el texto propuesto para segundo debate, y una proposición del HS. Fernando Nicolas, la cual quedo como constancia. En cuanto al texto propuesto a la honorable planaria, se destaca que este no tuvo modificaciones con respecto al que fue aprobado por la honorable comisión tercera permanente del senado durante el primer debate.</p>	<p><b>II. Objeto</b></p> <p>El Proyecto de Ley 180 del senado consta de 12 artículos, incluida la vigencia mencionada en el artículo 12. El proyecto, plantea como objeto garantizar el derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la Constitución y la Ley, para atender las condiciones actuales de los mercados, facilitar a los consumidores y competidores el ejercicio de los derechos, como facilitar el debido proceso y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para proteger el derecho a la Libre Competencia económica en el territorio nacional.</p> <p><b>III. Exposición de Motivos</b></p> <p>Colombia aún presenta un importante rezago en competitividad, y en gran parte se ha venido dando por virtud de las altas concentraciones de mercado y la limitada supervisión al abuso de la posición de dominio. Este proyecto de ley tiene por objetivo definir un marco jurídico aplicable al control ex ante y ex post de las conductas de abuso de la posición de dominio en el mercado y de la limitación en el poder de dominio contractual. Del mismo modo, está dirigido a remover barreras que incrementan o limitan la capacidad de ciertos actores de menor tamaño de concurrir en el mercado, imponiendo barreras técnicas al comercio internacional y barreras técnicas al comercio local de bienes.</p> <p><b>1. El Mercado en Colombia</b></p> <p>Un mercado puede ser definido como un grupo de vendedores y compradores de un bien o servicio específico. El tipo de mercado que genera los mayores beneficios para todos los agentes son los mercados perfectamente competitivos. El padre de economía, Adam Smith, en su libro "La Riqueza de las Naciones" explicó las ventajas de los mercados y la función restrictiva que generaba el Estado en la economía. El Estado ha sido el creador de externalidades negativas formalizando competencias restrictivas como oligopolios, oligopsonios y monopolios. La protección de la competencia por parte del Estado se convirtió en la regularización y restricción de los mismos.</p> <p>Un Mercado Perfectamente Competitivo es que donde hay diversidad de compradores y vendedores, y ninguno de ellos, de manera personal, puede tener un impacto significativo en el precio del bien o servicio en venta. Para comprobar la existencia de este tipo de mercado, se requieren tres requisitos: (1) los bienes o servicios en venta deben ser iguales, (2) los compradores y vendedores son numerosos, (3) las empresas pueden entrar y salir libremente de ese mercado.</p> <p>En Colombia el tercer requisito se ve violado en un gran número de mercados. Empresas con protección estatal o con gran influencia han logrado que no exista la libre entrada de nuevos jugadores, y esto ha traducido en que tengan un poder sobre los precios que afecta de manera directa a los consumidores. Este "poder de mercado" en la literatura es definido como la capacidad que tiene un grupo pequeño de agentes económicos para tener influencia directa sobre los precios.</p> <p>Los monopolios por definición son aquellos donde una sola empresa ofrece un bien o servicio a un costo menor del que tendrían varias empresas; y un oligopolio es una estructura de mercado en la</p>																												
<p>cual pocos vendedores ofrecen productos similares o idénticos, lo que al final puede llevar a estipulación de precios. (Mankiw, 2012).</p> <p style="text-align: center;"><b>Tabla 1. Estructuras de Mercado</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Competencia perfecta</th> <th>Monopolio</th> <th>Oligopolio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Número de agentes</b></td> <td>Muchos vendedores y compradores</td> <td>Único vendedor y muchos compradores</td> <td>Pocos vendedores y muchos compradores</td> </tr> <tr> <td><b>Tipo de producto</b></td> <td>Idéntico/ poco diferenciado*</td> <td>Exclusivo</td> <td>Idéntico/ poco diferenciado</td> </tr> <tr> <td><b>Barreras de entrada</b></td> <td>Ninguna</td> <td>No se puede entrar</td> <td>Suficientes para no entrar</td> </tr> <tr> <td><b>Influencia sobre los precios</b></td> <td>Ninguna</td> <td>Total</td> <td>Rivalidad o acuerdo</td> </tr> <tr> <td><b>Maximizado de bienestar</b></td> <td>Sí</td> <td>No</td> <td>No</td> </tr> <tr> <td><b>Ejemplo</b></td> <td>Mercado primario</td> <td>Empresas de servicios públicos</td> <td>Telefonía de voz y datos</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center; font-size: small;">Fuente: Elaboración propia con base en Mankiw 2012.* Algunos autores hablan de esta estructura como Competencia Monopolística</p> <p>Los oligopolios tienen como resultado la cartelización. Los productos sometidos a estas conductas pueden producir incrementos en los precios desde el 10% al 60%. (Levnstein &amp; Lande, 2004). Las leyes para la libre competencia han logrado tener buenos resultados en los países donde se privilegia la libertad de mercado. En Reino Unido las leyes de competencia han llevado ahorros para los consumidores de hasta 112 millones de dólares por año. (Werden, 2008).</p> <p>En el libre mercado la competitividad entre empresas incrementa el beneficio social. Las empresas intentan ofrecer un producto con un aspecto diferenciador al de su competencia para obtener más clientes. Cuando una empresa lo logra, la otra también innova para seguir jugando en ese nicho. Al final, el cliente es el más favorecido porque tiene a su disposición productos con una misma finalidad, pero con valores agregados distintos.</p> <p>Sin embargo, cuando el producto es exactamente idéntico entre empresas, y una intenta apoderarse del mercado bajando sus precios, el libre mercado desaparece. No hay innovación ni valor agregado. El cliente, por supuesto, si elige la tienda que le vende el mismo producto, pero más barato (Valencia, 2020).</p> <p>Un ejemplo de esto es que durante el año 2018 y 2019, 22 mil tiendas de barrio desaparecieron en Colombia, el 10% del total de este tipo de tiendas que existe en el país. Estas tiendas representan el 32% del consumo de este mercado. Un estudio realizado por Nielsen reveló que uno de los determinantes fueron las tiendas de "Hard discount", las cuales ofrecen los mismos productos, pero un 4,3% más barato. Para el año 2019, estas empresas completaron 2.648 en el país con incrementos anuales del 30% en nuevas empresas (La República, 2019). Los pequeños emprendimientos colombianos deben tener la posibilidad de participar en el mercado sin que unos grandes oligopolios abusen de su poder de mercado.</p> <p>Los mercados de minoristas en el país también se ven afectados cuando el mayorista aprovecha su posición dominio. Un estudio realizado por el Banco de la República revela que un cambio de \$100 en el precio mayorista está asociado con un cambio de \$109.5 en el precio minorista de una estación</p>		Competencia perfecta	Monopolio	Oligopolio	<b>Número de agentes</b>	Muchos vendedores y compradores	Único vendedor y muchos compradores	Pocos vendedores y muchos compradores	<b>Tipo de producto</b>	Idéntico/ poco diferenciado*	Exclusivo	Idéntico/ poco diferenciado	<b>Barreras de entrada</b>	Ninguna	No se puede entrar	Suficientes para no entrar	<b>Influencia sobre los precios</b>	Ninguna	Total	Rivalidad o acuerdo	<b>Maximizado de bienestar</b>	Sí	No	No	<b>Ejemplo</b>	Mercado primario	Empresas de servicios públicos	Telefonía de voz y datos	<p>sin competidores a un kilómetro a la redonda; y un aumento de \$110.4 en la gasolinera con siete competidores a un kilómetro a la redonda. De igual manera, una subida de \$1 en el precio real mayorista por galón está asociado en los datos con un aumento de \$1.1 en el precio minorista real en los mercados liberalizados (Carranza, Vélez, &amp; Botero, 2016) Si los minoristas no existieran, los mayoristas podrían imponer los precios de mercado a su manera, y forzar a los consumidores a mover su demanda hacia ellos.</p> <p>La teoría de liberalismo clásico le pone tres funciones al Estado: Garantizar el derecho a la vida, a la propiedad privada, y a la libertad. Esta última se ve violada cuando se rompe la tercera premisa de la competencia perfecta: "no tengo libertad en entrar a participar en un mercado". El Estado colombiano debe entrar a regular cuando una empresa (monopolio) o varias empresas (oligopolio) se apoderan del mercado. La regulación no es estatizar empresas, ni restringir innovaciones; su función es verificar que la libertad de entrada y de salida sea igual para todos los competidores.</p> <p>El caso de Uber y las aplicaciones de transporte es un ejemplo de un monopolio no estatal creado por el Gobierno. Las aplicaciones de movilidad innovaron en el servicio de transporte, y entraron a competir por clientes. Se estiman cerca de 7 aplicaciones en el país con más de 250 mil empleados, y 300 mil consumidores diarios. Su competencia es leal porque, aunque su función es la misma que los taxis, tienen el valor agregado de operar mediante aplicación, y en algunos casos, dar un mejor servicio. El consumidor es libre de elegir que opción le gusta más. El problema radicó en que el Estado excedió su poder de regulación en el mercado de Taxis, imponiendo precios fijos (tarifas de taxímetros), número de participantes en el mercado (cupos), y el funcionamiento del servicio. Atentó contra la libertad de entrada de nuevos competidores en el mercado, y no permitió la innovación de los que ya estaban adentro (Valencia, 2020).</p> <p><b>2. La libertad económica en Colombia vs el mundo</b></p> <p>Los países más desarrollados en términos sociales y económicos son aquellos donde su libertad económica es mayor. Esto lo revela el "Índice de Libertad Económica" elaborada por "Heritage Foundation". Es un índice de 12 variables que se moldean bajo cuatro grupos. El grupo de "Imperio de la ley" (derechos de propiedad, integridad gubernamental, efectividad de justicia), el grupo de "Tamaño del Gobierno" (gasto del gobierno, peso fiscal sobre empresas, y salud fiscal), el grupo de "Eficiencia reguladora" (libertad para hacer negocios, libre movilidad laboral, libertad monetaria), y el grupo de "Mercados abiertos" (Libertad de mercado, libertad de inversión y libertad financiera)".</p> <p>Colombia para el ranking 2020 ocupó el puesto número 45 entre 180 países con un puntaje de 69,2 sobre 100. Al hacer una comparación con los algunos de los 20 primeros países se puede establecer que Colombia tiene fuerte rezago en derechos de propiedad, carga fiscal a empresas, libertad de negocios y libertad de trabajo.</p>
	Competencia perfecta	Monopolio	Oligopolio																										
<b>Número de agentes</b>	Muchos vendedores y compradores	Único vendedor y muchos compradores	Pocos vendedores y muchos compradores																										
<b>Tipo de producto</b>	Idéntico/ poco diferenciado*	Exclusivo	Idéntico/ poco diferenciado																										
<b>Barreras de entrada</b>	Ninguna	No se puede entrar	Suficientes para no entrar																										
<b>Influencia sobre los precios</b>	Ninguna	Total	Rivalidad o acuerdo																										
<b>Maximizado de bienestar</b>	Sí	No	No																										
<b>Ejemplo</b>	Mercado primario	Empresas de servicios públicos	Telefonía de voz y datos																										

**Tabla 2. Índice de Libertad Económica por rubros**

	Singapore	Suiza	Estonia	Chile	Estados Unidos	Finlandia	Colombia	Cuba	Venezuela
Puesto 2020	1	5	10	15	17	20	45	178	179
Ranking	89,4	82	77,2	70,9	76,6	75,7	69,2	26,5	25,2
Derechos de propiedad	96,8	87,4	83,2	69,9	81,5	92,3	61,1	20,1	10,1
Eficacia judicial	92,9	81,5	73,7	61,1	83,7	80,5	32,8	10	12,6
Integridad gubernamental	92,4	90,1	85,9	73,4	77,2	96,1	66,1	38,7	14,6
Carga Fiscal	90,3	70,1	81,1	76,4	74,6	67,5	70,4	49,5	72,8
Gasto de gobierno	91,1	85,3	83,5	85,8	86,5	11,2	77	0	66,3
Salud fiscal	90	95,7	99,9	95,5	94,3	90,7	85,5	14,8	0
Libertad de negocios	92,8	74,2	73,5	75	83,3	84,8	71,3	20	30,8
Libertad de trabajo	90,9	72,4	57,3	64,7	87,9	50,3	78	20	22,7
Libertad monetaria	85,6	84,4	78,6	85,2	75,5	83,6	77,5	64,1	0
Libertad de comercio	84,8	86,6	86,6	88	79,8	85,4	81,2	65,6	58
Libertad de inversión	85	85	90	85	85	85	80	10	0
Libertad financiera	80	90	70	70	80	80	70	10	10

Fuente: Heritage Foundation

Al hacer una comparación de algunas variables de los países seleccionados podemos encontrar que las tasas impositivas a las empresas se van haciendo más altas cada vez que el índice de libertad económica es menor. De igual manera los países con mayor PIB per cápita, menor desempleo e inflación estable son aquellos donde la "libre competencia" prevalece. Los países donde la participación del Estado es mayor en la economía, donde prevalecen empresas monopólicas estatales se encuentran al final del índice: Corea del Norte (180), Venezuela (179), Cuba (178), Eritrea (177), República del Congo (176), Bolivia (175). Los países nórdicos como Noruega, Finlandia, Suecia y Suiza ocupan los 20 primeros lugares.

**Tabla 3. Variables de países seleccionados 2020**

	Singapore	Suiza	Estonia	Chile	Estados Unidos	Finlandia	Colombia	Cuba	Venezuela
Tasa impositiva (%)	0,1	1,7	1,8	0,5	2,6	1,8	4,4	7,2	11
Tasa impositiva a empresas (%)	17	8,5	20	27	21	20	33	30	34
PIB per cápita (\$)	100.245	64.649	34.096	25.978	62.606	46.430	14.943	13.750	8.800
Tasa de desempleo (%)	3,8	4,9	5,5	7,2	3,9	7,8	9,1	2,3	8,4
Inflación (%)	0,4	0,9	3,4	2,3	2,4	1,2	3,2	6,9	929.789,5

Fuente: Heritage Foundation

La falta de libertad económica ha bloqueado los mercados. Un estudio del Banco de la República reveló que el valor exportado e importado de bienes y servicios ha permanecido alrededor del 35% del producto interno bruto (PIB). No hubo una apertura económica en los 90. La protección sigue aún vigente donde alcanza hasta el 77% en el sector manufacturero, similar al de los años sesenta. Esto como resultado de un fuerte componente de protección a empresas cerrando la posibilidad de importación de bienes bajo las premisas de libertad de mercado internacional.

La obtención de Registros, Permisos y Notificaciones sanitarias también han sido una gran barrera en el país. Un importador de vinos debe tramitar un registro sanitario que puede valer 2,5 millones, lo que representa un costo alto para un importador pequeño, pero menor para importadores grandes. Esto sumado a que por tamaño del envase cambia el tipo de registro. Para los productos

**4. Marco Regulatorio**

Desde el origen mismo del derecho colectivo a la protección de la libre competencia, el control del abuso de la posición o poder de mercado ha estado dentro del objeto de las normas de competencia. Tal como lo indica el tratadista, Alfonso Miranda, es un presupuesto, para que funcione el sistema de mercado de manera eficiente que el Estado garantice "dentro de límites razonables", derechos como la propiedad privada, la libertad de empresa y la iniciativa privada, la libertad para escoger profesión u oficio, la libertad de asociación, y la libre competencia económica (Art. 333 C.P.). (Miranda & Alfonso, 2011)

Dice el artículo 333 de la Constitución:

"Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación"

Y define el profesor Miranda, que:

"Se entiende por libertad de competencia económica, la posibilidad efectiva que tienen los participantes en un mercado, de concurrir a él en contienda con los demás, con el objeto de ofrecer y vender bienes o servicios a los consumidores, y de formar y mantener una clientela. La libre competencia económica se encuentra consagrada como derecho constitucional en el artículo 333 de la Constitución Política". (Miranda & Alfonso, 2011).

Es importante resaltar que, es precisamente la falta de esa "posibilidad efectiva" "que tienen los participantes en un mercado, de concurrir a él en contienda con los demás", lo que motiva el presente proyecto de Ley. En efecto, tal como se evidenció en la primera sección de esta Exposición de motivos, hoy, la estructura del mercado colombiano no permite que múltiples agentes económicos desarrollen de forma efectiva su derecho a concurrir al mercado, con igualdad de oportunidades y condiciones, en tanto que, el poder de mercado de los agentes impide de forma particular que sea posible, pero de forma efectiva la libertad de concurrencia. La posibilidad de teórica de concurrencia no garantiza de forma real el acceso a los mercados en una economía de mercado.

Tal como indican varios tratadistas, la existencia de poder de mercado no regulado, no es una situación ajena a los mercados actuales. En efecto, comentando sobre el caso de Amazon.com en las cortes, el director de la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia, comentando sobre la intervención del Estado, concluye:

que requieren un registro sanitario, un importador pequeño, en promedio, necesita entre ciento setenta y doscientos días para importar su mercancía. (García, Montes, & Giraldo, 2019).

**3. Resultados simbólicos de violación a la libre competencia**

En Colombia la libre competencia quedó establecida en la constitución, pero su regulación no ha logrado ser un beneficio social. El artículo 333 de la constitución establece: "...reconoce que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y asigna a la empresa el carácter de promotor del desarrollo. En interpretación de este precepto, ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación que, en el Estado Social de Derecho, la libertad económica es un derecho no fundamental que involucra la libertad de empresa y, dentro de ella, la de competencia, que es su principio básico de operación, constituye base del desarrollo económico y social, y a su vez garantiza de una sociedad democrática y pluralista".

La competencia ha establecido su normatividad en la ley 155 de 1959, la ley 1440 de 2009, el decreto 2153 de 1992, el decreto 19 de 2012 y la ley 256 de 1996. Ninguna de estas regulaciones estableció la definición de "monopolio" sino de "posición dominante". En la legislación colombiana no hay monopolios salvo en algunas normas donde se habla de "monopolios naturales" pero que no son sujetos de violación a la libre competencia.

Entre 1999 y 2010, la Super Intendencia de Industria y Comercio abrió 578 investigaciones, 48 por año. De estas, solo el 2% fue por posición dominante. El 79% fue por competencia desleal, el 15% por acuerdos, y el 2% por integraciones no informadas (Bardey, Becerra, & Cabeza, 2013).

**Tabla 4. Investigaciones iniciadas por año y tipo de infracción**

Tipo de Investigación	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Acuerdos	22	7	8	9	10	7	4	4	5	1	2	10	89
Posición dominante	1	2	2	3	1	1	3	0	2	0	4	0	19
Integraciones no informadas	1	1	0	1	2	1	2	0	2	1	0	0	11
Competencia desleal	20	34	32	37	39	35	43	49	46	39	45	40	459
Total Anual	44	44	47	50	52	44	52	53	55	41	51	50	578

Fuente: Fedesarrollo

Entre el año 1999 y el 2007, solo la tercera parte de las investigaciones llegaron a sanciones y otra tercera parte se archivó. Las investigaciones no están llegando a resultados definitivos por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. La falta de investigación sobre el "poder de mercado", y la definición real de monopolio está afectando el derecho a la participación económica.

**Tabla 5. Resultados de investigaciones**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Archivo	8	3	2	5	8	1	3	2	3	35
Educación	1	0	1	0	0	1	0	0	0	3
Garantías	8	5	4	3	2	4	3	1	2	32
Sanción	7	2	3	5	3	3	3	1	4	31
Total sancionado	29,2	20,0	30,0	38,5	23,1	33,3	33,3	25,0	44,4	30,7

Fuente: Fedesarrollo\* Competencia desleal no tiene información disponible

"... la aproximación en relación con este fenómeno no puede caer en el populismo a lo Robin Hood, que en los últimos años se ha visto con frecuencia en estas latitudes, de tal manera que se termine atacando a este tipo de compañías simplemente por su tamaño o por su origen. Ello podría poner en peligro la iniciativa privada. El enfoque podría consistir más bien en adoptar las medidas necesarias para proteger ante todo a los consumidores y para prevenir los abusos que puedan presentarse" (resaltado fuera de texto).

En efecto, hoy el ordenamiento jurídico colombiano carece de instrumentos de control ex ante del abuso de la posición de dominio en el mercado. Particularmente han dicho múltiples tratadistas que dichas posiciones de dominio son difíciles de probar y controlar.

Tal como han dicho otros académicos en la materia,

"Probablemente, el elemento más problemático de estas conductas es la determinación del llamado "Mercado Relevante", que no es nada distinto que el alcance de la conducta anticompetitiva objeto evaluación.

"Para determinar el mercado relevante, se tiene en cuenta el ámbito geográfico a través del cual se extiende la conducta, lo que suele llamarse mercado geográfico y, por otro lado, el mercado del producto o servicio, que se refiere a las calidades específicas que comparten los bienes o servicios que se ofrecen o demandan por quienes se ven comúnmente afectados por la conducta.

"La dificultad para establecer si hay abuso de la posición dominante, siempre estará en que un mercado demasiado amplio podrá hacer ver una conducta anticompetitiva como insignificante y un mercado demasiado estrecho, puede hacer parecer una conducta inofensiva, como una infracción atroz contra la libre competencia.

"De allí que las autoridades de competencia afronten grandes retos en el momento de evaluar la magnitud y gravedad de este tipo de conductas" (Reyes Arango, 2017) (resaltado fuera de texto).

Este no es un fenómeno solamente local. El profesor Tim Wu, en el libro, The curse of bigness" explica que la premisa de que el control de los monopolios debe ser compatible con la premisa de la igualdad de oportunidades en la participación de mercado (Wu, The Curse of bigness, 2020). Así, explica el académico que, hoy la economía está estructurada y dominada por oligopolios que se han venido protegiendo mediante privilegios regulatorios que permiten que altas ganancias se traduzcan en altos niveles de inversión o mejores salarios. Por todo lo dicho es necesario revivir la supervisión de los monopolios, en tanto que, grandes posiciones de dominio lesionan el derecho de los consumidores a participar en el mercado. Tal como dice el profesor Wu, "es necesario reactivar las normas antimonopolio". (Wu, The Utah Statement: Reviving Antimonopoly Traditions for the Era of Big Tech, 2019)

Por lo anterior, a los agentes que, por su tamaño y posición de mercado, tengan la posibilidad de determinar las condiciones de mercado, debe haber un régimen que les imponga la obligación de evitar las prácticas abusivas.



<p>Así se propone primero, definir de forma más precisa el derecho a participar en el mercado. Así, se afirma en el proyecto que “la presente ley tiene por objeto garantizar el derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la Constitución y la Ley, para atender las condiciones actuales de los mercados, facilitar a los consumidores y competidores el ejercicio de los derechos, así como garantizar el debido proceso y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional”.</p> <p>Pero además se precisa que “el derecho colectivo a la libre competencia ha de ser protegido y garantizado por el Estado. Los particulares también podrán, en el ejercicio de acciones particulares, propender por la garantía de la libre y leal competencia”.</p> <p>Ahora bien, para que el derecho tenga instrumentos ex ante de intervención en el mercado, se actualizará la regulación emitida en el año 1992. Según la misma, se define como prohibición general del régimen de protección de la competencia, la definida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, según la cual:</p> <p>Quedan prohibidos todas las prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia que tengan como efecto mantener y determinar precios inequitativos.</p> <p>Del mismo modo, se consideran “Abuso de la posición de dominio en el mercado” cuando exista posición dominante o un agente sea definido como un agente económico preponderante, constituyen abuso, entre otras, las siguientes conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los precios excesivamente bajos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada, permanencia o expansión de competidores.</li> <li>2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un proveedor en situación desventajosa frente a otro proveedor de condiciones análogas.</li> <li>3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.</li> <li>4. La venta a un comprador de un insumo cuando se dé en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador para operaciones equivalentes cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.</li> <li>5. La venta a un comprador de un insumo cuando se dé en condiciones diferentes en operaciones equivalentes de las que se ofrecen a empresas del mismo grupo empresarial.</li> <li>6. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano en operaciones equivalentes, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.</li> <li>7. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización</li> </ol>	<p>Y para que haya certeza sobre las obligaciones de comportamiento que tienen estos agentes excesivamente grandes, se define el siguiente régimen ex ante de regulación aplicable. Se define el “agente económico preponderante”, esto es, agentes que, por sus ingresos, tengan participaciones de mercado por encima de 50% o por encima del valor definido por la SIC o los reguladores, al que, como consecuencia de dicha aplicación, les aplicarán las restricciones aplicables a las empresas con posición de dominio en el mercado, del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.</p> <p>Para que no quede en manos de la SIC la definición, en los demás casos se presumirá derecho, que cualquier persona natural o jurídica que por ingresos concentre más del 50% de los mismos en el mercado nacional, es un agente económico preponderante en la cadena de valor en la que participa. Dicha presunción se podrá desvirtuar en caso de que la Superintendencia de Industria y Comercio decida iniciar una actuación administrativa.</p> <p><b>Régimen de responsabilidad civil</b></p> <p>Ahora bien, el régimen jurídico colombiano no tiene un sistema de responsabilidad civil por el abuso de la posición de dominio. Tal como lo indica el abogado Mauricio Velandia, en su Libro, el Ocaso del Monopolio, y en su artículo sobre la posición de dominio contractual,</p> <p>“Como se anticipó, el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado permite que múltiples agentes participen de este y tanto consumidores como productores se vean beneficiados de esta competencia. Para el ordenamiento es claro que la libre competencia debe ser tutelada y así, en su naturaleza jurisdiccional, se presenta como un derecho mixto. Por una parte, las conductas que vayan en contra de ella generan multas administrativas en la medida que el Estado ejerce dentro del mercado labores de supervisión y control, las cuales están sujetas a la justicia contenciosa, pero a la vez esos mismos comportamientos pueden ser estudiados en otras jurisdicciones, como en la civil o arbitral, cuando el comportamiento causa daño al patrimonio de un actor del mercado...” (Velandia, 2020)</p> <p>Y acá resulta particularmente aplicable el postulado según el cual, quien causa un daño, lo debe reparar. Hoy el ordenamiento jurídico colombiano no tiene dentro de su haber un instrumento que permite reparar de forma privada los daños causados por el abuso de la posición de dominio. Con todo, como lo indica la doctrina, las normas de competencia desleal ya tienen un marco jurídico apropiado para demandar y solicitar medidas cautelares, así como medidas de indemnización contra actos que causan daño a los partícipes de un mercado.</p> <p>Concluye el profesor Velandia,</p> <p>“en el juicio de responsabilidad civil extracontractual, en donde sin mediar un negocio jurídico, un agente del mercado o un consumidor se ve afectado en su patrimonio (art. 58 CN, vía excedente del consumidor y excedente del productor) por la conducta adelantada por quien ostenta la posición dominante en el mercado, como cuando con precios predatorios elimina a otros competidores causándole daño a su propiedad privada” (Velandia, 2020)</p>
<p>Por lo anterior, en este proyecto de Ley se constituye en un tipo de acto de desleal contrario al derecho colectivo a la libre y leal competencia, violar el régimen de abuso de la posición de dominio cuando un agente se considera preponderante. Por ello, el Proyecto de Ley considera que serán “actos desleales de abuso de la posición de dominio” aquellos que provengan de la conducta que tenga por objeto o como efecto abusar de la posición de dominio contractual, o la abusar de la posición preponderante y de dominio en los términos del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, por parte de un agente económico preponderante.</p> <p><b>Referencias</b></p> <p>Bardey, D., Becerra, A., &amp; Cabrera, P. (2013). <i>Análisis Económico de la Normativa de Libre Competencia en Colombi</i>. Bogotá: Fedesarrollo.</p> <p>Carraza, J., Vélez, S. &amp; Botero, B. (2016). <i>Regulación y competencia en los mercados minoristas de gasolina</i>. Cali: Banco de la República.</p> <p>García, J., Montes, E., &amp; Giraldo, I. (2019). <i>Comercio Exterior en Colombia</i>. Bogotá: Banco de la República.</p> <p>La República. (13 de diciembre de 2019) “En dos años se han cerrado 22.000 tiendas de barrio” Juan Saavedra, presidente de Nielsen. <i>La República</i>.</p> <p>Levntein, C., &amp; Lande, R (2004). Contemporary International Cartels and Developing. <i>Antitrust Law Journal</i> 71, 801-52.</p> <p>Mankiw, G (2012). <i>Principios de Economía</i>. USA: Cengage Learning</p> <p>Miranda, &amp; Alfonso. (08 de julio de 2011). <i>Centro Cedec. Obtenido de Centro Cedec: <a href="https://centrocedec.files.wordpress.com/2011/07/8--abuso--de--la--posicion--dominante.pdf">https://centrocedec.files.wordpress.com/2011/07/8--abuso--de--la--posicion--dominante.pdf</a></i></p> <p>Reyes Arango, C (2017). Libre competencia: más que solo carteles. <i>Asuntos Legales</i>, 1- 2.</p> <p>Semana (2019). Tiendas de Barrio, en Jaque. <i>Semana</i>, 2-4.</p> <p>Valencia, P (17 de enero de 2020) La libre competencia. <i>El Nuevo Siglo</i>. Pag 1-2</p> <p>Velandia, M (24 de julio de 2020). <i>Mauricio Velandia</i>. Obtenido de: <a href="https://www.mauriciovelandia.com/docs/pdf/abuso--posicion--dominante.pdf">https://www.mauriciovelandia.com/docs/pdf/abuso--posicion--dominante.pdf</a></p> <p>Werden. (2008). Assessing the effects of antitrust enforcement in the U.S. <i>The Economist</i>, 433-51.</p> <p>Wu, T. (2019) The Utah Statement: Reviving Antimonopoly traditions for the era big tech. <i>One Zero</i>.</p> <p>Wu, T. (2020) <i>The curso of bigness</i>. Atlantic Books.</p>	<p><b>IV. Consideraciones de la Ponente sobre el Proyecto de Ley</b></p> <p>Durante los últimos años Colombia ha evidenciado un avance significativo en el desarrollo de la protección y promoción de la Libre Competencia en el Mercado. Lo anterior, a través de un marco normativo robusto y acorde con los estándares internacionales que han permitido que sea establecida como un pilar fundamental de la actividad económica en Colombia, en beneficio de los consumidores y la libertad de empresa<sup>1</sup>.</p> <p>Un ejemplo del avance en la legislación fue la aprobación de la Ley 1340 de 2009, la cual permitió realizar una actualización en materia normativa a la protección de la competencia, en concordancia con los cambios y condiciones del mercado. Del mismo modo, la Ley permitió consolidar a la Superintendencia de Industria y Comercio como la única autoridad de competencia en Colombia; aclaró el procedimiento de las integraciones empresariales; amplió las multas por violaciones a las disposiciones de competencia; incluyó el concepto de Abogacía de la Competencia para los actos administrativos de las entidades regulatorias; creó el programa de Beneficios por Colaboración, y amplió el tiempo de caducidad de la acción sancionatoria<sup>2</sup>.</p> <p>De la igual manera, se reconocen avances en materia de cooperación internacional, entre los que se destaca la aprobación por parte del Comité de Libre Competencia de la OCDE para que Colombia fuera incluida como país miembro de dicho comité. Además, entre 2015 y 2016 la Superintendencia presidió el Grupo de Trabajo de Carteles de la Red Internacional de Competencia, por su papel activo en la detección de acuerdos anticompetitivos. Finalmente, durante el 2020 la SIC inició formalmente actividades de co-presidente del Grupo de Abogacía de la Red Internacional de Competencia, de la mano de sus pares en Noruega y Hong Kong<sup>3</sup>.</p> <p>Si bien el Proyecto de Ley plantea un escenario de mejora frente a la aplicación de medidas que garanticen el derecho colectivo a la libre competencia, con el fin de evitar un tratamiento inequitativo al interior del mercado y evitar prácticas de abuso de posición de dominio, algunos de sus artículos pueden tener implicaciones sobre los avances que se han dado frente al marco legal vigente. En este sentido y reconociendo la relevancia de la iniciativa parlamentaria, se plantearon modificaciones al articulado a partir del dialogo con diferentes actores involucrados y analizando cuidadosamente las implicaciones de la normativa propuesta. A continuación, se presenta la justificación frente a las modificaciones al articulado y los argumentos que sustentan el enfoque propuesto en la presente ponencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sobre la posición dominante de los monopolios u oligopolios:</b> Es fundamental aclarar que un agente que ostente posición de dominio no incurre en una práctica restrictiva de la libre competencia, <b>sino únicamente cuando este abuse de dicha posición</b>. Por esta razón, no es correcto afirmar que un monopolio u oligopolio incurra en actos de abuso por su posición en el mercado.</li> </ul> <p>En consonancia con lo anterior, es importante señalar que no sería apropiado decir que</p>

<sup>1</sup> Corte Constitucional – Sentencia T-240 de 1993.

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación (2021). Política de Libre Competencia económica en Colombia: Diagnostico y recomendaciones de política pública.

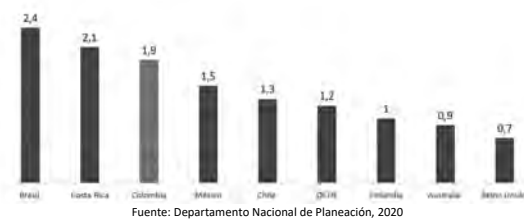
<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación (2021). Política de Libre Competencia económica en Colombia: Diagnostico y recomendaciones de política pública.

todas las empresas grandes afectan el bienestar social por su tamaño, ya que hacerlo desconoce los beneficios que pueden tener los consumidores producto de la eficiencia de las firmas de mayor tamaño y de la competencia entre ellas.

- **Sobre el control de las conductas de abuso de la posición de dominio en el mercado:** Como se mencionó al inicio de esta sección, durante los últimos años Colombia ha evidenciado importantes avances en la legislación de la competencia. Sobre ello es importante señalar dos de los elementos que se encuentran contenidos en la normativa vigente como mecanismo preventivo del abuso de la posición de dominio en el mercado:

1. **El Régimen de Control de las Operaciones de Concentración Empresarial:** El Régimen se encuentra contenido en la Ley 1340 de 2009, la Resolución 10930 de 2015 y la circular única de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de este procedimiento las empresas están obligadas a informar sobre las operaciones relacionadas a la concentración empresarial. Se reconoce por “concentración empresarial” cualquier operación empresarial de fusión, consolidación, adquisición de control o concentración de una o varias empresas, sin importar el mecanismo jurídico que se emplee para tal propósito.
2. **Abogacía de la competencia:** se constituye en un mecanismo que tiene como objetivo prevenir que en el mercado se lleve a cabo prácticas restrictivas a la competencia, entre las que se destacan el abuso de la posición de dominio.

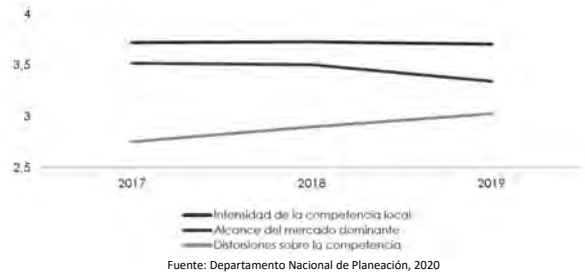
**Gráfica 1. Indicador de Regulación del Mercado de Productos (OCDE, 2018)**  
Barreras a la entrada de firmas nacionales y extranjeras



Es fundamental reconocer los avances que se ha dado en la consolidación del régimen de competencia en Colombia. No obstante, existe un amplio espectro de mejoría especialmente en temas relacionados con el régimen sancionatorio y eficiencia en los procesos adelantados por la SIC. Lo anterior, con el fin de establecer mecanismos que fomenten la entrada de nuevos competidores. En Colombia aún persisten importantes barreras como se puede apreciar en la Gráfica 1, donde en una escala entre 0 a 6, el indicador relacionado con las barreras a la entrada de firmas en el mercado colombiano es de 1,9 mientras que dicho indicador en países de la OCDE es de 1,2.

Consistente con los avances mencionados anteriormente, se encuentra que en el caso de Colombia se han dado importantes avances en la corrección de las distorsiones sobre la competencia, a través de la reducción de efectos negativos relacionados con impuestos y subsidios sobre la competencia, y la estabilidad en la intensidad de la competencia local, que hace referencia a la presión competitiva de las empresas en los mercados locales. Pese a estos avances, se ha evidenciado un deterioro en el componente relacionado al alcance del mercado dominante, lo que implica que hay menos competidores y existe un mayor poder de mercado (ver Gráfica 2).

**Gráfica 2. Evoluciones variables relacionadas con competencia según el Índice de Competitividad Global para el caso de Colombia 2017 – 2019**



Con relación al texto propuesto para segundo debate, es necesario señalar que este fue ampliamente consensuado con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). A continuación, se presentan los principales argumentos contemplados y planteados por la Superintendencia (comunicación remitida el 12 de febrero del 2021):

- **“Sobre la actualización de la reglamentación relacionada a las Medidas Cautelares:** Enfocar mejor las actuaciones de la SIC para alcanzar los valiosos propósitos de política pública que motivan el Proyecto de Ley no es suficiente. Se requiere, además, adoptar medidas para que la labor de vigilancia y control de la SIC incremente su efectividad sobre la base de ser más oportuna. Como es sabido, “nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”. Una de las formas en que se puede lograr este valioso propósito es actualizar la normativa sobre medidas cautelares contenida en el régimen de protección de la competencia. La regla vigente, prevista en el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, establece dos limitaciones para la posibilidad de que la SIC decrete medidas cautelares. De un lado, únicamente prevé una medida específica procedente: la suspensión inmediata de las conductas investigadas. Del otro, establece que la cautela solo será procedente si “de no adoptarse (...) se pone en riesgo la efectividad de una eventual decisión sancionatoria”.

Las dos condiciones contempladas en el citado artículo 18 de la Ley 1340 limitan la efectividad del valioso instrumento que constituye la medida cautelar. El hecho de que la SIC

solo pueda ordenar la suspensión de la conducta investigada le impide ordenar otro tipo de actividades que podrían proteger de mejor manera la competencia y los objetivos de política pública del régimen. En el mismo sentido, que la única condición de procedencia de la cautela sea un riesgo en la efectividad de la sanción es un obstáculo para emplear esa valiosa herramienta en ocasiones en las que, si bien la sanción no esté amenazada, sí sean procedentes para lograr la protección que el ordenamiento pretende ofrecer.

En adición, esa norma sobre medidas cautelares es anacrónica en relación con la normativa que los ordenamientos procesales modernos –incluido, por supuesto, el colombiano– establecen sobre esa materia. A manera de ejemplo, el literal c) del artículo 590 del Código General del Proceso y el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecen las denominadas medidas innominadas. La primera regla prevé la procedibilidad de “[c]ualquiera otra medida que el juez encuentre razonable para la protección del derecho objeto del litigio, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de la misma, prevenir daños, hacer cesar los que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la pretensión”. La segunda regla establece la procedibilidad de “las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”.

Como se puede apreciar, el moderno ordenamiento colombiano regula las medidas cautelares sobre la base de dos criterios que superan las limitaciones de la regla vigente en materia de protección de la competencia. En primer lugar, que su procedencia no esté limitada a lograr la efectividad de la sanción. Ese no es el objetivo principal de la actuación de la SIC. La procedibilidad de la medida surge también para proteger el derecho colectivo a la libre competencia, impedir la materialización de una infracción que no se hubiera consolidado, evitar las consecuencias de la infracción –como, por ejemplo, la exclusión de los agentes con menor participación de mercado–, hacer cesar los efectos ilegales y, por supuesto, asegurar la efectividad de la decisión final. En segundo lugar, que la medida susceptible de ser decretada no se limite a la suspensión de la conducta investigada. En ocasiones esa medida no será suficiente para garantizar los valiosos objetivos de política pública que persigue el régimen de protección de la libre competencia.

**Sobre las sanciones:** El funcionamiento adecuado del régimen de protección de la libre competencia requiere un sistema sancionatorio suficiente y proporcional. Suficiente en el sentido de que determine un verdadero elemento de disuasión para los agentes que pretendan infringir las prohibiciones en esta materia. Proporcional en el sentido de que se adecúe a la naturaleza y gravedad de la infracción, de manera que no se convierta en un obstáculo para la creación y permanencia de las empresas en el mercado. El régimen sancionatorio vigente tiene dos limitaciones que comprometen ese propósito. De un lado, está demasiado enfocado hacia la imposición de multas, de manera que no aprovecha suficientemente otras estrategias sancionatorias que permitirían proteger de mejor manera los propósitos de política pública que inspiran el régimen. De otro lado, la tasación de la sanción está fundada en un número de salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esto genera dos problemas desde la perspectiva de la disuasión. El primer problema es que permite que la eventual sanción sea calculada de una manera sencilla. Esto podría constituirse en un incentivo para que los agentes económicos incurran en los comportamientos prohibidos. El segundo problema, ligado con el primero, es que ese límite fijo y determinable podría ser tomado por el agente como un costo de la actividad ilegal que

tiene la opción de desarrollar. Así, el agente tiene la posibilidad de calcular cuánto sería la multa por su comportamiento ilegal –por ejemplo, el cierre injustificado del mercado en perjuicio de competidores con menor participación– y cuánto el beneficio de esa conducta. En consecuencia, si su beneficio supera la multa determinable, tendrá incentivos para actuar de manera ilegal.

- **Sobre la derogación de la regla que exige una audiencia de conciliación en el procedimiento administrativo sancionatorio:** Una de las circunstancias que afecta la eficiencia del proceso consiste en la necesidad de adelantar una audiencia de conciliación con fundamento en el artículo 33 de la Ley 640 de 2001. Esta conciliación es procedente cuando la actuación de la SIC se inicie “a petición de parte” y versará exclusivamente sobre “los intereses particulares que puedan verse afectados”. El problema de esta regla es que la audiencia de conciliación que establece no cumple ninguna función dentro del proceso. En efecto, el hecho de que la investigación de la SIC continúe independientemente de cuál sea el resultado de la conciliación constituye un desincentivo para que las partes involucradas lleguen a acuerdos en el marco de ese escenario.

Así, la audiencia de conciliación no cumple ninguna función dentro de la investigación y, por lo tanto, solo afecta la eficiencia de esas actuaciones. En consecuencia, se propone derogar el artículo 33 de la Ley 640 de 2001.

La derogatoria de la regla referida no generará inconveniente alguno desde la perspectiva de otros ámbitos. Si la persona afectada por el comportamiento anticompetitivo decide formular una demanda ante las autoridades jurisdiccionales, la derogatoria del referido artículo 33 no afectará los escenarios de conciliación que encontrará en ese ámbito. De un lado, el artículo 621 del Código General del Proceso establece que la conciliación es un requisito de procedibilidad de la acción, así que por regla general el demandante tendrá que promoverla antes de formular su demanda. Del otro, el procedimiento que debe aplicar la autoridad jurisdiccional también prevé un escenario de conciliación durante la audiencia inicial. Así lo establece el artículo 372 del mismo Código.”

**V. Pliego de Modificaciones**


Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Justificación a cambios
<b>Artículo 1.</b> El derecho a participar en el mercado. En consonancia con lo previsto en artículo 1 de la ley 1340 de 2009, la presente ley tiene por objeto garantizar el derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la Constitución y la Ley, para atender las	<b>NO TIENE MODIFICACIONES</b>	

<p>condiciones de los mercados, facilitar a los consumidores y oferentes el ejercicio de los derechos, así como garantizar el debido proceso y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional.</p> <p>El derecho colectivo a la libre competencia ha de ser protegido y garantizado por el Estado. Los particulares también podrán, en el ejercicio de acciones particulares, propender por la garantía de la libre y leal competencia.</p>			<p>celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general o la seguridad nacional.</p>		
<p><b>Artículo 2. Prohibiciones del régimen de protección de la competencia.</b> Modifíquese el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, así:</p> <p><b>Artículo 1º:</b> Quedan prohibidas todas las prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional podrá autorizar la</p>	<p>NO TIENE MODIFICACIONES</p>		<p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, de forma tal que esté quede así:</p> <p>(...)</p> <p>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso o permanencia en los mercados o a los canales de comercialización, especialmente cuando se trate de micro, pequeñas y medianas empresas”.</p>	<p><b>SE ELIMINA EL ARTÍCULO</b></p>	<p>Con el fin de evitar duplicidad en el articulado, se elimina el artículo 3 y se incorporan las disposiciones contenidas en el mismo en el artículo 4 el cual modifica el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992</p>
			<p><b>Artículo 4. Abuso de la posición de dominio en el mercado.</b> Modifíquese el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, así:</p> <p><b>Artículo 50. Abuso de posición dominante.</b> Para el cumplimiento de las funciones a que refiere el artículo 44</p>	<p><b>Artículo 4 3. Abuso de la posición de dominio en el mercado.</b> Modifíquese el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, así:</p> <p><b>Artículo 50. Abuso de posición dominante.</b> Para el cumplimiento de las funciones a que refiere el artículo 44</p>	<p>Se modifica numeración del artículo.</p> <p>Por sugerencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se incorpora en el artículo 3, que es eliminado en esta ponencia para evitar duplicidad en el articulado.</p> <p>Se adiciona un numeral 7, que corresponde a un artículo</p>
<p>del presente Decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:</p> <p>1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada, permanencia o expansión de éstos.</p> <p>2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.</p> <p>3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones</p>	<p>del presente Decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:</p> <p>1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada, permanencia o expansión de éstos.</p> <p>2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.</p> <p>3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones</p>	<p>contenido en el Decreto 575 de 2020, expedido en el marco de la emergencia sanitaria, a fin de evitar posiciones dominantes. Se incluye este numeral, con el fin de consolidar medidas encaminadas en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Protección y garantías para las Mipymes que en su calidad de proveedores cuentan con una factura debidamente aceptada, lo que permite reforzar las medidas adoptadas con la Ley de plazos justos y su decreto reglamentario, el cual contempla la posibilidad de iniciar acciones administrativas ante el incumplimiento.</li> <li>2. Promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas.</li> <li>3. Medidas que son justificadas, teniendo en cuenta que el 90% del tejido empresarial del país lo representa la Mipymes.</li> </ol> <p>Se adiciona un nuevo parágrafo con el fin de facilitar</p>	<p>adicionales, que por su naturaleza no constituirían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.</p> <p>4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador, para operaciones equivalentes, cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.</p> <p>5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano en operaciones equivalentes, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.</p>	<p>adicionales, que por su naturaleza no constituirían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.</p> <p>4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador, para operaciones equivalentes, cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.</p> <p>5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano en operaciones equivalentes, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.</p>	<p>mecanismo de acceso al crédito de microempresas, mediante la herramienta de factoring, en donde los proveedores podrán escoger libremente el factor, y así no estar subordinados a una plataforma específica señalada por la empresa pagadora de la factura.</p>

<p>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.</p>	<p>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso o <b>permanencia en</b> los mercados o a los canales de <b>comercialización, especialmente cuando se trate de micro, pequeñas y medianas empresas”.</b></p>	<p><b>7. El incumplimiento en la fecha pactada para el pago de una obligación dinerada por parte de cualquier contratista que tenga a su cargo la ejecución de un contrato estatal de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción, con cualquiera de sus proveedores que tengan la calidad de PYME o MIPYME, luego de contar con una factura debidamente aceptada por la entidad contratante.</b></p>	<p><b>Parágrafo. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1676 de 2013, el cual quedará de la siguiente manera:</b></p>	<p><b><u>“Parágrafo 1. Toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma constituye una práctica restrictiva de la competencia que será investigada y sancionada, de oficio o a solicitud de la parte afectada, por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 590 de 2000. Así mismo será contrario a la libre circulación de la factura, todo acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que imponga oblique, subordine, o supedite a sus proveedores a descontar facturas o realizar operaciones de confirmación por medio de una plataforma tecnológica específica. El comprador del bien o beneficiario del servicio deberá garantizar el libre acceso a los demás factores que cumplan con los requisitos técnicos y legales para realizar tales operaciones con los proveedores.”</u></b></p>		
<p><b>Artículo 5. Propósitos de las actuaciones administrativas:</b> El numeral 1 del artículo 2o del Decreto 2153 de 1992 quedará de la siguiente manera:</p>	<p><b>Artículo 4 5- Propósitos de las actuaciones administrativas:</b> El numeral 1 del artículo 2o del Decreto 2153 de 1992, <b>modificado por el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009,</b> quedará de la siguiente manera:</p>	<p>Se modifica numeración y se adiciona la Ley a través de la cual fue modificado el Decreto 2153 de 1992 con el fin de ofrecer mayor claridad al articulado.</p>	<p>generación de empleo.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p>	<p><b>Artículo 6 5.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p>	<p>Se modifica numeración del artículo  Por sugerencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el inciso 2, se adiciona un aparte en concordancia con el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, relacionado a las funciones de la SIC.</p>
<p>1. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y, la eficiencia económica, la creación y permanencia en el mercado de las MIPYMES y la generación de empleo.</p>	<p>1. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y, la eficiencia económica, la creación y permanencia en el mercado de las MIPYMES y la</p>	<p><b>Artículo 18: Medidas cautelares.</b> La autoridad de competencia podrá ordenar como medida cautelar, de oficio o a solicitud de parte, cualquier instrumento jurídico <b>que</b> razonables para la protección del derecho a la libre competencia económica, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de esta, prevenir los daños, hacer cesar las que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la eventual decisión sancionatoria en el marco del procedimiento administrativo.</p>	<p><b>Artículo 18: Medidas cautelares.</b> La autoridad de competencia podrá ordenar como medida cautelar, de oficio o a solicitud de parte, cualquier instrumento jurídico <b>que</b> razonables para la protección del derecho a la libre competencia económica, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de esta, prevenir los daños, hacer cesar las que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la eventual decisión sancionatoria en el marco del procedimiento administrativo.</p>	<p>Para decretar la medida cautelar la autoridad de competencia deberá tener en cuenta la existencia de amenaza o</p>	<p>Para decretar la medida cautelar la autoridad de competencia deberá tener en cuenta <b>las conductas contrarias sobre</b></p>	

<p>vulneración del derecho a la libre competencia, así como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida.</p> <p>Particular atención deberá prestar la autoridad de competencia en aquellas situaciones en las cuales se ponga en riesgo la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas derivadas de la presunta conducta anticompetitiva.</p> <p>El término para resolver la solicitud de una medida cautelar será de tres (3) meses contando a partir de la fecha de solicitud de la misma.</p> <p>La decisión de decretar una medida cautelar será susceptible de recurso de reposición en el efecto suspensivo. Contra la decisión que rechace una solicitud de medida cautelar no</p>	<p><b>protección de la competencia y competencia desleal, de amenaza o vulneración del derecho a la libre competencia, así como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida.</b></p> <p>Particular atención deberá prestar la autoridad de competencia en aquellas situaciones en las cuales se ponga en riesgo la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas derivadas de la presunta conducta anticompetitiva.</p> <p>El término para resolver la solicitud de una medida cautelar será de tres (3) meses contando a partir de la fecha de solicitud de la misma.</p> <p>La decisión de decretar una medida cautelar será susceptible de reposición en el efecto suspensivo. Contra la decisión</p>		<p>procederá ningún recurso.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Deróguese el artículo 33 de la Ley 640 de 2001.</p> <p><b>Artículo 8. Sanciones:</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Multas de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009.</li> <li>Órdenes orientadas a la corrección o supresión de la conducta;</li> <li>Publicación de la decisión en un lugar visible de la página web del agente de mercado, hasta por el periodo de un mes, según decida la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> <li>En materia de integraciones empresariales no informadas o incumplimiento de condicionamientos, la desinversión de activos o</li> </ol>	<p>que rechace una solicitud de medida cautelar no procederá ningún recurso.</p> <p><b>NO TIENE MODIFICACIONES</b></p> <p><b>Artículo 7. Sanciones:</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Multas de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009.</li> <li><del>Órdenes orientadas a la corrección o supresión de la conducta;</del></li> <li>2. Publicación de la decisión en un lugar visible de la página web del agente de mercado, hasta por el periodo de un mes, según decida la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> <li>3. En materia de integraciones empresariales no informadas o incumplimiento de condicionamientos, la desinversión de activos o</li> </ol>	<p>Se modifica numeración del artículo.</p> <p>Por sugerencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se elimina el numeral 2, puesto que ordenar medidas de corrección o supresión se materializan con el decreto de medidas cautelares y con la imposición de la sanción ya previsto como resultado de una investigación, en la Ley 1340 de 2009.</p> <p>Con relación a la modificación del numeral 6 nuevo se modifica su redacción</p>
<p>escisión del agente de mercado integrado.</p> <p>5. Modificación o terminación de actos y contratos afectados por la conducta objeto de sanción.</p> <p>6. Terminación de la situación de control competitivo.</p> <p>7. Inhabilidad para ejercer como administrador, gerente, directivo, miembro de junta directiva o representante legal de cualquier agente de mercado por un plazo de hasta cinco (5) años.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 25.</b> Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la</p>	<p>escisión del agente de mercado integrado.</p> <p><del>5</del> 4. <del>Modificación o</del> terminación de actos y contratos afectados por la conducta objeto de sanción.</p> <p><del>6</del> 5. Terminación de la situación de control competitivo.</p> <p><del>7</del> 6. Inhabilidad para ejercer como administrador, gerente, directivo, miembro de junta directiva o representante legal de cualquier agente de mercado por un <b>término plazo</b> de hasta cinco (5) años.</p> <p><b>Artículo 9 8.</b> Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 25.</b> Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la</p>	<p>Se modifica numeración</p> <p>Se adiciona un párrafo 5, con el fin de facultar a la autoridad competente de la investigación, a establecer una instancia donde podrá ser revisada la sanción con base en el material probatorio de la conducta.</p>	<p>terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.</li> <li>El grado de participación del implicado.</li> <li>El patrimonio del infractor</li> <li>La cuota de participación</li> </ol>	<p>terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.</li> <li>El grado de participación del implicado.</li> <li>El patrimonio del infractor</li> <li>La cuota de participación</li> </ol>	

<p>del agente de mercado.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; iii) el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta y iv) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Serán causales de atenuación para efectos de la graduación de la sanción: i) el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del</p>	<p>del agente de mercado.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; iii) el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Serán causales de atenuación para efectos de la graduación de la sanción: i) el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del</p>		<p>Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo; ii) la implementación de un programa de cumplimiento, en materia de libre competencia económica, implementado con anterioridad a la comisión de la conducta y que se encuentre debidamente certificado por un organismo evaluador de la conformidad.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa de hasta el cinco por ciento (5%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción, por la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por la obstrucción de las investigaciones por</p>	<p>Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo; ii) la implementación de un programa de cumplimiento, en materia de libre competencia económica, implementado con anterioridad a la comisión de la conducta y que se encuentre debidamente certificado por un organismo evaluador de la conformidad.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa de hasta el cinco por ciento (5%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción, por la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por la obstrucción de las investigaciones por</p>	
<p>prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1340, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 26.</b> Por ordenar, ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de</p>	<p>prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5. La autoridad competente podrá establecer una instancia para la revisión de la multa o sanción con base en el material probatorio de la conducta.</b></p> <p><b>Artículo 10 9.</b> Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1340, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 26.</b> Por ordenar, ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de</p>	<p>Se modifica numeración</p> <p>Se adiciona un parágrafo 5, con el fin de facultar a la autoridad competente de la investigación, a establecer una instancia donde podrá ser revisada la sanción con base en el material probatorio de la conducta.</p>	<p>integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>2. El grado de participación del implicado</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la</p>	<p>integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>4. El grado de participación del implicado</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la</p>	

<p>sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; y iii) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Será causal de atenuación para efectos de la graduación de la sanción el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa, por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o</p>	<p>sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; y iii) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Será causal de atenuación para efectos de la graduación de la sanción el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa, por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la</p>		<p>tolerar la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga al facilitador no podrán ser pagados ni asegurados, o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona</p>	<p>omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga al facilitador no podrán ser pagados ni asegurados, o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona por el agente del mercado</p>	
<p>por el agente del mercado al cual estaba vinculado el facilitador cuando incurrió en la conducta, ni por la matriz ni subordinadas de esta, ni por las empresas que pertenezcan al grupo empresarial o estén sujetas al mismo control societario de aquel. La violación de esta prohibición, por sí misma, dará lugar a las mismas sanciones previstas para la omisión de acatar en debida forma las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p>	<p>al cual estaba vinculado el facilitador cuando incurrió en la conducta, ni por la matriz ni subordinadas de esta, ni por las empresas que pertenezcan al grupo empresarial o estén sujetas al mismo control societario de aquel. La violación de esta prohibición, por sí misma, dará lugar a las mismas sanciones previstas para la omisión de acatar en debida forma las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p><b>Parágrafo 5. La autoridad competente podrá establecer una instancia para la revisión de la multa o sanción con base en el material probatorio de la conducta.</b></p>		<p>utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. Con el fin de garantizar transparencia en los procesos de integración entre empresas del sector u otras operaciones relacionadas con el régimen de competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), podrá emitir concepto que será vinculante sobre el proceso.</p> <p><b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>NO TIENE MODIFICACIÓN</p>	
<p><b>Artículo 11:</b> Modifíquese el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta,</p>	<p>NO TIENE MODIFICACIÓN</p>		<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia <b>positiva</b> y en consecuencia solicito a los miembros de la honorable plenaria del senado, aprobar en segundo debate el <b>Proyecto de Ley No. 180/2020 Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>, con su respectivo texto propuesto para segundo debate.</p> <div style="text-align: right;">   <b>MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b>                  Senadora de la República                  Partido Centro Democrático             </div>		

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 180/2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. El derecho a participar en el mercado.</b> En consonancia con lo previsto en artículo 1 de la ley 1340 de 2009, la presente ley tiene por objeto garantizar el derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la Constitución y la Ley, para atender las condiciones de los mercados, facilitar a los consumidores y oferentes el ejercicio de los derechos, así como garantizar el debido proceso y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional.</p> <p>El derecho colectivo a la libre competencia ha de ser protegido y garantizado por el Estado. Los particulares también podrán, en el ejercicio de acciones particulares, propender por la garantía de la libre y leal competencia.</p> <p><b>Artículo 2. Prohibiciones del régimen de protección de la competencia.</b> Modifíquese el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, así:</p> <p><b>Artículo 1º:</b> Quedan prohibidas todas las prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general o la seguridad nacional</p>	<p><b>Artículo 3. Abuso de la posición de dominio en el mercado.</b> Modifíquese el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, así:</p> <p><b>Artículo 50. Abuso de posición dominante.</b> Para el cumplimiento de las funciones a que refiere el artículo 44 del presente Decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada, permanencia o expansión de éstos.</li> <li>2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.</li> <li>3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.</li> <li>4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador, para operaciones equivalentes, cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.</li> <li>5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano en operaciones equivalentes, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.</li> <li>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso o permanencia en a los mercados o a los canales de comercialización, especialmente cuando se trate de micro, pequeñas y medianas empresas”.</li> <li>7. El incumplimiento en la fecha pactada para el pago de una obligación dinerada por parte de cualquier contratista que tenga a su cargo la ejecución de un contrato estatal de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción, con cualquiera de sus proveedores que tengan la calidad de PYME o MIPYME, luego de contar con una factura debidamente aceptada por la entidad contratante.</li> </ol>
<p><b>Parágrafo.</b> Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1676 de 2013, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><i>“Parágrafo 1. Toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma, constituye una práctica restrictiva de la competencia que será investigada y sancionada, de oficio o a solicitud de la parte afectada, por la Superintendencia de Industria y Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 590 de 2000. Así mismo será contrario a la libre circulación de la factura, todo acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que imponga obligue, subordine, o supedite a sus proveedores a descontar facturas o realizar operaciones de confirming por medio de una plataforma tecnológica específica. El comprador del bien o beneficiario del servicio deberá garantizar el libre acceso a los demás factores que cumplan con los requisitos técnicos y legales para realizar tales operaciones con los proveedores.”</i></p> <p><b>Artículo 4. Propósitos de las actuaciones administrativas:</b> El numeral 1 del artículo 2o del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, quedará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y, la eficiencia económica, la creación y permanencia en el mercado de las MIPYMES y la generación de empleo.</li> </ol> <p><b>Artículo 5.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 18: Medidas cautelares.</b> La autoridad de competencia podrá ordenar como medida cautelar, de oficio o a solicitud de parte, cualquier instrumento jurídico razonable para la protección del derecho a la libre competencia económica, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de esta, prevenir los daños, hacer cesar las que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la eventual decisión sancionatoria en el marco del procedimiento administrativo.</p> <p>Para decretar la medida cautelar la autoridad de competencia deberá tener en cuenta las conductas contrarias sobre protección de la competencia y competencia desleal.</p>	<p>Particular atención deberá prestar la autoridad de competencia en aquellas situaciones en las cuales se ponga en riesgo la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas derivadas de la presunta conducta anticompetitiva.</p> <p>El término para resolver la solicitud de una medida cautelar será de tres (3) meses contando a partir de la fecha de solicitud de la misma.</p> <p>La decisión de decretar una medida cautelar será susceptible de recurso de reposición en el efecto suspensivo. Contra la decisión que rechace una solicitud de medida cautelar no procederá ningún recurso.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Deróguese el artículo 33 de la Ley 640 de 2001.</p> <p><b>Artículo 7. Sanciones:</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009.</li> <li>2. Publicación de la decisión en un lugar visible de la página web del agente de mercado, hasta por el periodo de un mes, según decida la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> <li>3. En materia de integraciones empresariales no informadas o incumplimiento de condicionamientos, la desinversión de activos o escisión del agente de mercado integrado.</li> <li>4. Terminación de actos y contratos afectados por la conducta objeto de sanción.</li> <li>5. Terminación de la situación de control competitivo.</li> <li>6. Inhabilidad para ejercer como administrador, gerente, directivo, miembro de junta directiva o representante legal de cualquier agente de mercado por un término de hasta cinco (5) años.</li> </ol> <p><b>Artículo 8.</b> Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 25.</b> Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p>



<p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>2. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.</li> <li>3. El grado de participación del implicado.</li> <li>4. El patrimonio del infractor</li> <li>5. La cuota de participación del agente de mercado.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; iii) el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta y iv) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Serán causales de atenuación para efectos de la graduación de la sanción: i) el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo; ii) la implementación de un programa de cumplimiento, en materia de libre competencia económica, implementado con anterioridad a la comisión de la conducta y que se encuentre debidamente certificado por un organismo evaluador de la conformidad.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa de hasta el cinco por ciento (5%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción, por la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> La autoridad competente podrá establecer una instancia para la revisión de la multa o sanción con base en el material probatorio de la conducta causal de la sanción.</p> <p><b>Artículo 9.</b> Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1340, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p>	<p><b>Artículo 26.</b> Por ordenar, ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>2. El grado de participación del implicado</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; y iii) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Será causal de atenuación para efectos de la graduación de la sanción el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa, por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga al facilitador no podrán ser pagados ni asegurados, o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona por el agente del mercado al cual estaba vinculado el facilitador cuando incurrió en la conducta, ni por la matriz ni subordinadas de esta, ni por las empresas que pertenezcan al grupo empresarial</p>
<p>o estén sujetas al mismo control societario de aquel. La violación de esta prohibición, por sí misma, dará lugar a las mismas sanciones previstas para la omisión de acatar en debida forma las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> La autoridad competente podrá establecer una instancia para la revisión de la multa o sanción con base en el material probatorio de la conducta causal de la sanción.</p> <p><b>Artículo 10:</b> Modifíquese el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. Con el fin de garantizar transparencia en los procesos de integración entre empresas del sector u otras operaciones relacionadas con el régimen de competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), podrá emitir concepto que será vinculante sobre el proceso.</p> <p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> </div>	<p><b>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 14 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N° 180/2020. "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>D E C R E T A:</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> El derecho a participar en el mercado. En consonancia con lo previsto en artículo 1 de la ley 1340 de 2009, la presente ley tiene por objeto garantizar el derecho colectivo a la libre competencia, en los términos de la Constitución y la Ley, para atender las condiciones de los mercados, facilitar a los consumidores y oferentes el ejercicio de los derechos, así como garantizar el debido proceso y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento del deber constitucional de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional.</p> <p><i>El derecho colectivo a la libre competencia ha de ser protegido y garantizado por el Estado. Los particulares también podrán, en el ejercicio de acciones particulares, propender por la garantía de la libre y leal competencia.</i></p> <p><b>Artículo 2.</b> Prohibiciones del régimen de protección de la competencia. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, así:</p> <p><b>Artículo 1º:</b> Quedan prohibidos todas las prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general o la seguridad nacional.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, de forma tal que esté quede así:</p>

<p>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso o permanencia en los mercados o a los canales de comercialización, especialmente cuando se trate de micro, pequeñas y medianas empresas".</p> <p><b>Artículo 4.</b> Abuso de la posición de dominio en el mercado. Modifíquese el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, así:</p> <p><b>Artículo 50. Abuso de posición dominante.</b> Para el cumplimiento de las funciones a que refiere el artículo 44 del presente Decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno varios competidores o prevenir la entrada, permanencia o expansión de éstos.</li> <li>2. La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.</li> <li>3. Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.</li> <li>4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador, para operaciones equivalentes, cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.</li> <li>5. Vender o prestar servicios en alguna parte del territorio colombiano a un precio diferente de aquel al que se ofrece en otra parte del territorio colombiano en operaciones equivalentes, cuando la intención o el efecto de la práctica sea disminuir o eliminar la competencia en esa parte del país y el precio no corresponda a la estructura de costos de la transacción.</li> <li>6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.</li> </ol> <p><b>Artículo 5.</b> Propósitos de las actuaciones administrativas: El numeral 1 del artículo 2o del Decreto 2153 de 1992 quedará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el</li> </ol>	<p>mercado, el bienestar de los consumidores y, la eficiencia económica, la creación y permanencia en el mercado de las MIPYMES y la generación de empleo.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 18: Medidas cautelares.</b> La autoridad de competencia podrá ordenar como medida cautelar, de oficio o a solicitud de parte, cualquier instrumento jurídico que razonable para la protección del derecho a la libre competencia económica, impedir su infracción o evitar las consecuencias derivadas de esta, prevenir los daños, hacer cesar las que se hubieren causado o asegurar la efectividad de la eventual decisión sancionatoria en el marco del procedimiento administrativo.</p> <p>Para decretar la medida cautelar la autoridad de competencia deberá tener en cuenta la existencia de la amenaza o la vulneración del derecho a la libre competencia, así como también la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida.</p> <p>Particular atención deberá prestar la autoridad de competencia en aquellas situaciones en las cuales se ponga en riesgo la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas derivadas de la presunta conducta anticompetitiva.</p> <p>El termino para resolver la solicitud de una medida cautelar será de tres (3) meses contando a partir de la fecha de solicitud de la misma.</p> <p>La decisión de decretar una medida cautelar será susceptible de recurso de reposición en el efecto suspensivo. Contra la decisión que rechace una solicitud de medida cautelar no procederá ningún recurso.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Deróguese el artículo 33 de la Ley 640 de 2001.</p> <p><b>Artículo 8. Sanciones:</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, previa investigación administrativa, las sanciones previstas en este artículo por inobservancia de las normas contenidas en esta ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009.</li> <li>2. Órdenes orientadas a la corrección o supresión de la conducta;</li> <li>3. Publicación de la decisión en un lugar visible de la página web del agente de mercado, hasta por el periodo de un mes, según decida la Superintendencia de Industria y Comercio.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. En materia de integraciones empresariales no informadas o incumplimiento de condicionamientos, la desinversión de activos o escisión del agente de mercado integrado.</li> <li>5. Modificación o terminación de actos y contratos afectados por la conducta objeto de sanción.</li> <li>6. Terminación de la situación de control competitivo.</li> <li>7. Inhabilidad para ejercer como administrador, gerente, directivo, miembro de junta directiva o representante legal de cualquier agente de mercado por un plazo de hasta cinco (5) años.</li> </ol> <p><b>Artículo 9.</b> Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 25.</b> Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>2. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.</li> <li>3. El grado de participación del implicado.</li> <li>4. El patrimonio del infractor</li> <li>5. La cuota de participación del agente de mercado</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; iii) el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta y iv) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Serán causales de atenuación para efectos de la graduación de la sanción: i) el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo; ii) la implementación de un programa de cumplimiento, en materia de</p>	<p>libre competencia económica, implementado con anterioridad a la comisión de la conducta y que se encuentre debidamente certificado por un organismo evaluador de la conformidad.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa de hasta el cinco por ciento (5%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción, por la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1340, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 26.</b> Por ordenar, ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluido el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por el diez por ciento (10%) de los ingresos totales en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p>Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.</li> <li>2. El grado de participación del implicado.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1.</b> Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción: i) La persistencia en la conducta infractora; ii) la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de la autoridad de competencia; y iii) la conducta procesal de los investigados.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Será causal de atenuación para efectos de la graduación de la sanción el allanamiento a los cargos formulados en los términos del numeral 8 del artículo 50 del Código del Procedimiento Administrativo y del contencioso administrativo.</p>

<p><b>Parágrafo 3.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer multa, por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, así como por ejecutar, promover, autorizar, facilitar o tolerar la obstrucción de las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> En caso de determinarse que los ingresos totales no reflejan la realidad de la actividad económica del infractor, la Superintendencia de Industria y Comercio impondrá sanción con base en el patrimonio del infractor del año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Los pagos de las multas que la Superintendencia de Industria y Comercio imponga al facilitador no podrán ser pagados ni asegurados, o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona por el agente del mercado al cual estaba vinculado el facilitador cuando incurrió en la conducta, ni por la matriz ni subordinadas de esta, ni por las empresas que pertenezcan al grupo empresarial o estén sujetas al mismo control societario de aquel. La violación de esta prohibición, por sí misma, dará lugar a las mismas sanciones previstas para la omisión de acatar en debida forma las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p><b>Artículo 11:</b> Modifíquese el parágrafo el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, de forma tal que este quede de la siguiente manera:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil conservará su competencia para la autorización de todas las operaciones comerciales entre los explotadores de aeronaves consistentes en contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. Con el fin de garantizar transparencia en los procesos de integración entre empresas del sector u otras operaciones relacionadas con el régimen de competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), podrá emitir concepto sobre el proceso que será vinculante.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Vigencia. La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Bogotá. D.C. 14 de abril de 2021.</p> <p>En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley N°. 180/2020 Senado. <b>“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO, SE PROTEGE EL DERECHO COLECTIVO A LA LIBRE COMPETENCIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b> Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, <u>siendo aprobado con modificaciones</u>. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 28 de 14 de abril de 2021. Anunciado el día 13 de abril de 2021, Acta 27 con la misma fecha.</p> <p style="text-align: center;"><b>Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA</b> Presidente</p> <p style="text-align: center;"><b>Dra. MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA</b> Ponente</p> <p style="text-align: center;"><b>RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA</b> Secretario General</p>
---	--

**CONTENIDO**

Gaceta número 807 - Jueves, 22 de julio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República, modificaciones propuestas, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de ley número 260 de 2020 Senado, por la cual se adoptan disposiciones para fortalecer la comercialización de productos del campo y la industria colombiana. ....	1
Informe de Ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República, modificaciones propuestas, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de ley número 381 de 2021 Senado – 325 de 2020 Cámara, por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones. ....	8
Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 180 de 2020 Senado, por medio del cual se garantiza el derecho a la participación en el mercado, se protege el derecho colectivo a la libre competencia y se dictan otras disposiciones.....	15