



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 622

Bogotá, D. C., lunes, 5 de junio de 2023

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
247 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado.

Bogotá D. C., mayo 18 de 2023

Doctora:

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Honorable Senadora

Presidente Comisión Séptima Constitucional Senado de la República de Colombia.

Doctor:

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY

Secretario General Comisión VII

Asunto: Remisión de informe de ponencia primer debate del **Proyecto de Ley N° 247/2022 Senado** "Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado".

Honorable Senadora Presidenta de la Comisión VII y Respetado señor Secretario,

Atendiendo la designación realizada por esta Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5 de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos remitir informe de ponencia positiva para primer debate en los siguientes términos:

Número del proyecto de ley	P. L. No. 247/2022 Senado.
Título	"Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado".
Autor (es)	H. S. Roy Leonardo Barreras Montealegre y H.S. Julián Gallo Cubillos
Ponentes	H. S. Polivio Leandro Rosales Cadena Coordinador y H.S. Martha Isabel Peralta Epieyú.
Ponencia	Primer debate en Senado.

Cordialmente,

POLIVIO ROSALES CADENA
Senador de la República
Ponente Coordinador

MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ
Senadora de la República
Ponente

Bogotá D. C., mayo 18 de 2023

DOCTOR

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY

SECRETARIO

COMISIÓN VII CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley N° 247/2022 Senado**, "Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado"

Señor Secretario,

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rendimos informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley No. 247/2022 Senado**, "Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado" publicado en la gaceta 1465 de 2022.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- Identificación del proyecto.
- Antecedentes del proyecto.
- Objeto del proyecto.
- Justificación del proyecto.
- Análisis de constitucionalidad y legalidad del proyecto.
- Impacto Fiscal
- Conceptos emitidos por las entidades públicas
- Conflicto de interés.
- Pliego de modificaciones.
- Texto definitivo.
- Proposición.

1. Identificación del proyecto

"Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado"

RADICADO: Senado: 247/2022.

AUTOR: H. S. Roy Leonardo Barreras Montealegre y H.S. Julián Gallo Cubillos.

ORIGEN: Senado de la República.

TIPO DE LEY: Ordinaria.

COMISIÓN DE CONOCIMIENTO: Séptima.

FECHA DE PRESENTACIÓN: 16 de noviembre de 2022

PONENTES PRIMER DEBATE SENADO: H. S. Polivio Leandro Rosales Cadena Ponente Coordinador y H.S. Martha Isabel Peralta Epleyú.
ESTADO: Se encuentra en trámite para primer debate en Senado.

2. Antecedentes del proyecto

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la Republica el día 16 de noviembre de 2022, de autoría de los Honorables Senadores Roy Leonardo Barreras Montealegre y Julián David Gallo Cubillos.

El 18 de noviembre de 2022, el Proyecto de Ley fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado para rendir primer debate en dicha célula legislativa del Senado, cuya Mesa Directiva designó como ponente coordinador al Senador Polivio Leandro Rosales Cadena Coordinador y H.S. Martha Isabel Peralta Epleyú.

El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta número 1465 del viernes 18 de noviembre de 2022.

3. Objeto del Proyecto de Ley¹

El proyecto de ley tiene como principal objetivo ampliar las excepciones a la edad de retiro forzoso, con el fin de eliminar las barreras que, por edad, se imponen a los candidatos o aspirantes a altos cargos, como Magistrados de Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la nación, Fiscal General de la Nación, Ministros de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprometidos en la respectiva carrera y Secretarios Privados del Despacho, donde es primordial contar con el conocimiento y experiencia adquirida.

4. Justificación del proyecto²

Esta iniciativa obedece a las limitadas excepciones que establece la Ley 1821 de 2016 y los decretos que la han regulado y/o modificado. Si bien, la mencionada ley aumenta la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años y contempla la excepción de los funcionarios electos por voto popular, no incluyó cargos tales como Magistrados de Altas Cortes, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, entre otros, cargos que, con base en el principio de igualdad, debieron incluirse en la excepción, en el mismo sentido a los cargos de la rama ejecutiva.

Como consecuencia de esta omisión, se ha venido descartando hojas de vida de personas con edad cercana al retiro forzoso. Es decir, en la elaboración de las listas de candidatos y para la posterior elección de los aspirantes a altos cargos para el desempeño de funciones públicas, se descartan con facilidad aquellas personas con edad superior a 63 años, argumentando que, debido a su edad, ya no alcanzarían a completar el período establecido para dicho cargo; por ejemplo, el caso de los Magistrados de Altas Cortes, de la Fiscal General de la Nación y de los órganos de control.

¹ Tomado de la Gaceta 1465 de 2022 del 18 de noviembre de 2022.
² Tomado de la Gaceta 1465 de 2022 del 18 de noviembre de 2022.

1) De los derechos fundamentales.

El propósito del Constituyente de 1991 fue el de establecer cláusulas para impedir la perpetuidad en la ocupación de los cargos públicos, en tal virtud, se establecieron los periodos fijos, las faltas disciplinarias que ameriten la destitución o la edad de retiro forzoso. Sin embargo, se ha encontrado que esta última causal está intrínsecamente relacionada con derechos que tienen protección constitucional y convencional.

En este sentido, respecto a la edad de retiro forzoso, ha dicho la Corte Constitucional³ que su función social reposa en la proporción de oportunidades laborales para las nuevas generaciones, ya que los cargos públicos no pueden ser ejecutados a perpetuidad por un solo servidor; ello en consonancia con la teoría de la institucionalización del poder público, que contempla el ejercicio temporal de la función pública, que a la postre, debe estar dotada de eficiencia y eficacia, por medio de la renovación de los cargos públicos.

No obstante lo anterior, en el escenario práctico se presentan situaciones que limitan derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, al mínimo vital y en esta precisa oportunidad el derecho a la igualdad, en la ley que aquí se pretende modificar y en el Decreto 321 de 2017, sin que medie justificación alguna. Por ejemplo, no se dijo nada respecto a los cargos ocupados por el Contralor General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, los Magistrados de Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación, cargos que tienen igual o superior jerarquía a los cargos que expresamente fueron exceptuados en la Ley 1821 de 2016.

Respecto al derecho a la igualdad, el Alto Tribunal de la justicia constitucional, ha referido que:

“(…) En atención a su carácter relacional, el análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del principio de igualdad. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad. Este se compone de dos etapas de análisis. En la primera, se establece el criterio de comparación o tertium comparationis, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trabajo desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Finalmente, una vez establecida la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre medio y fin (…).”⁴

³ Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 1995.
⁴ Corte Constitucional. Sentencia C – 135 de 2018.

Se trae a colación el extracto jurisprudencial porque, tal como se venía anotando, los supuestos de hechos son susceptibles de comparación en la medida que se trata de la edad de retiro para sujetos que pueden ocupar los Altos Cargos del Estado.

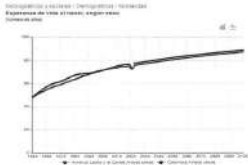
A lo anterior se suma que, el espíritu del legislador con la expedición de la Ley 1821 de 2016 fue aumentar la edad de retiro forzoso, porque la expectativa de vida de los colombianos había aumentado. En este sentido, La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resalta “que las expectativas de vida de los colombianos, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, han aumentado dramáticamente desde 1968, cuando se estableció en 65 años dicha edad en el Decreto Ley 2400 de ese año”⁵. Esto se traduce en que cada vez más personas de la tercera edad se acerquen a rangos etarios de lo que socialmente se concibe como personas jóvenes de edad productiva.

De otra parte, la justificación que en otrora llevó al Legislador a expedir la Ley 1821 de 2016, es aplicable para todos los cargos que enlistan en el artículo primero de este proyecto de Ley, en la medida que: i) se impactará favorablemente los destinos públicos que requieren mayor experiencia y conocimiento; y, ii) Se generan alivios financieros al sistema pensional en la medida que no se modifican las condiciones para acceder al derecho a la pensión y se podrán seguir haciendo aportes.

2) Cambios demográficos y poblaciones.

En Colombia en las últimas décadas se ha ampliado la expectativa de vida de la población, según información reportada por el DANE para el año 2021 fue de 80 años para las mujeres y 73,7 años para los hombres. Ante esta realidad social, el retiro forzoso a los 65 años hoy representa una limitación, que si bien atiende a la cláusula de no perpetuidad y fortalecimiento de la carrera administrativa, ya no se acompasa con las expectativas antes señaladas y tampoco con la intención de garantizar que la función pública sea ejercida por quienes cuenten con la mayor capacidad profesional y técnica, con ocasión de su experiencia.

Aunado a lo anterior, la CEPAL ha expuesto que la expectativa de vida para las y los colombianos se incrementará ostensiblemente en los años venideros, tanto que se espera que, de acuerdo con estos datos, para el año 2030, la esperanza de vida de los hombres sea de 76 años y 74.1 para las mujeres⁶, tal como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil concepto 2466 del 9 de agosto de 2021.
⁶ Información disponible en <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

En ese orden de ideas, si bien la Legislación colombiana ha hecho avances significativos en esta materia, modificando la Ley 1821 de 2016 con el Decreto 321 de 2021, aún faltan cargos por ser exceptuados de la aplicación de la edad de retiro forzoso, al ser cargos en los que la experiencia y conocimiento son claves para el éxito de la gestión y el desempeño de la función pública.

Lo anterior, también tiene un sustento en el hecho de que Colombia es uno de los países que ha suscrito el Plan de Acción de Madrid⁷, entre los compromisos adquiridos allí está el relacionado con la promoción de acciones proclives a favorecer a los trabajadores de mayor edad, incentivando su vinculación al mercado laboral y facilitando que sigan haciendo sus aportes intelectuales.

Es así como a nivel mundial se ha logrado establecer que ahora las personas viven más tiempo que antes. Hoy la mayor parte de la población tiene una esperanza de vida igual o superior a los 60 años. Todos los países del mundo están experimentando un incremento tanto de la cantidad como de la proporción de personas mayores en la población.

En 2030, una de cada seis personas en el mundo tendrá 60 años o más. En ese momento, el grupo de población de 60 años o más habrá subido de 1000 millones en 2020 a 1400 millones. En 2050, la población mundial de personas de 60 años o más se habrá duplicado (2100 millones). Se prevé que el número de personas de 80 años o más se triplique entre 2020 y 2050, hasta alcanzar los 426 millones.

El Doctor Baowen Xue quien fue coautor del estudio "Efecto de la jubilación en la función cognitiva manifiesta que *"no encontramos los mismos resultados de bienestar para aquellos que trabajan en trabajos elementales" por lo que solo se beneficia el bienestar a ravés del trabajo en aquellos cargos de índole intelectual.*

"Prolongar la vida laboral puede reducir el riesgo de tener una enfermedad cardiovascular, ya que las personas tienen más probabilidades de aumentar de peso después de dejar de trabajar, especialmente las personas retiradas de trabajos físicamente activos", esto dijo a Univisión Noticias el doctor Baowen Xue.

En otra de sus investigaciones el Doctor Xue en 2017 buscó probar cómo el trabajo es a menudo una de las cosas que más estimulan al cuerpo y al cerebro. Y Junto a un grupo de investigadores estudió a 3.433 funcionarios públicos en Gran Bretaña durante 14 años antes y 14 años después de que se jubilaran y descubrieron en 2017 que la disminución en la memoria verbal fue un 38% más rápida después de la jubilación, disminuyendo significativamente la capacidad a corto plazo para recordar palabras. Igualmente, en Francia en 2014 se encontró que extender la edad laboral puede significar que las personas corran menos riesgo de desarrollar demencia, incluida la enfermedad de Alzheimer. Lo anterior debido a que la actividad laboral es una Fuente de motivación. Además, el doctor Neil Charness, director del Institute for Successful Longevity Universidad Estatal de Florida, indicó que *"Tener un trabajo satisfactorio, que se disfrute, puede proporcionar un propósito a su vida"*.

Por otro lado, en 2008, se realizó un estudio en Estados Unidos el cual demostró que las personas mayores que tenían la menor conexión social al comienzo de la prueba, experimentaron el doble de pérdida de memoria luego de seis años en comparación con

⁷ Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipag-sp.pdf>.

las que tenían los niveles más altos de conexión social.

3) Contexto jurídico y normativo.

El Constituyente de 1991 introdujo una cláusula según la cual corresponde al Congreso, la atribución exclusiva para determinar la edad de retiro forzoso de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas. En consecuencia, lo primero que debe referirse son los artículos 125, 123 y 210 de la Constitución Política, pues éstos hacen referencia a establecer causales para el retiro de los servidores públicos y establecer el régimen de los particulares que ejercen funciones públicas.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

" (...) La aplicación de las normas que establecen el retiro forzoso como causal de desvinculación debe hacerse de forma razonable, valorando las circunstancias especiales de cada caso, con el fin de evitar la violación de los derechos fundamentales de los adultos mayores. Específicamente se ha entendido que su aplicación objetiva, sin verificar el contexto en el que tiene lugar su exigibilidad, puede llevar a efectos contrarios a la Carta, al poner a sus destinatarios ante el desconocimiento de su mínimo vital, cuando éstos carecen de las condiciones para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas y todavía no acreditan los requisitos para acceder a una pensión de vejez, existiendo por lo menos una expectativa legítima sobre su reconocimiento (...)”⁸

El mismo Tribunal ha concluido que “no existe una fórmula o parámetro único que permita fijar la edad de retiro forzoso, pues, como ya se dijo y se advirtió en la Sentencia C-563 de 1997, su determinación debe fundarse en criterios objetivos “tales como la expectativa de vida promedio de la población colombiana o las necesidades de renovación del mercado de trabajo en orden a la consideración de la productividad del sistema económico”⁹.

Y finalmente, la Corporación, ha dicho que se “aumenta la edad de retiro forzoso, hasta los 70 años, para los cargos que ya estaban sometidos a la edad máxima de 65 años, de acuerdo con la legislación anterior. En segundo lugar, somete a la nueva edad de retiro forzoso a aquellos servidores públicos y particulares que desempeñan funciones públicas que no estaban sometidos con anterioridad a dicha causal de retiro (...) En tercer lugar, se dispone que una vez se cumpla con la edad de retiro forzoso, se causará la separación inmediata del cargo, sin que la persona afectada pueda ser reintegrada en ninguna circunstancia. Y, en cuarto lugar, se especifica que como excepciones a la citada prohibición se encuentran los funcionarios de elección popular y los mencionados en el artículo 29 del Decreto-Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto-Ley 3074 de 1968. En tal listado se hallan los ministros de despacho; los jefes de departamento administrativo; los superintendentes; los viceministros; los secretarios generales de los ministerios o departamentos administrativos; el presidente, gerente o director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado; los miembros de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera; y los secretarios privados de los despachos de los funcionarios anteriormente señalados (...)”¹⁰.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-643 de 2015.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2018.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2018.

decir, poder llevar a cabo cualquier acción o tarea en nuestro día a día, desde lo más sencillo a lo más complejo”¹³.

El estado de salud está relacionado a la actividad en el entorno laboral, mientras que “**La edad**”, se dice, no es el criterio correcto para establecer un límite de cuándo se es **demasiado mayor para trabajar**. Más bien, sus capacidades funcionales y cognitivas determinan si aún puede desempeñarse bien en un trabajo.

Algunas personas que sufren de demencia a una edad relativamente joven (por ejemplo, 55 años) pueden no ser capaces de realizar un trabajo complejo. Algunas personas de 90 o más años que mantienen una buena salud y un buen funcionamiento cognitivo podrían realizar un trabajo complejo. Estas personas cuentan con un bagaje de conocimiento y experiencia propio que permite mejor desempeño en los altos cargos del Estado haciéndolo más efectivo para el bienestar de todos los Colombianos.

El trabajar ayuda a extender la vida laboral, la cual beneficia la función cognitiva de los funcionarios y permite un buen desempeño del Estado. El trabajo ayuda a las personas a sentirse útiles y es una fuente importante para la socialización, existe evidencia científica que dice que seguir trabajando después de la jubilación estimula la comunicación entre las células del cerebro, mantiene al cuerpo saludable, evita el aislamiento y mantiene el cerebro ocupado buscando activamente expandir su universo a nuevas personas, ideas y retos.

La salud del ser humano se desarrolla desde varios ámbitos que pueden ser, el mental y/o la actividad física los cuales cumplen un papel relevante, los cuales ayudan a mantener una vida saludable para conservar el equilibrio en ambas esferas: la física y mental encontrando el desarrollo laboral como una actividad motivacional para las personas permitiendo mantener de manera continua el beneficio sobre su salud humana y el desarrollo del estado al retornar este conocimiento en los cargos de alta dirección.

5. Constitucionalidad y Legalidad del proyecto

La Constitución Política en sus artículos 123, 125 y 210 trata sobre los servidores públicos y los empleos en los órganos y entidades del Estado y establece que dichos funcionarios “ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento” y que es este órgano legislativo el encargado de regular lo relacionado con esta materia siempre que no esté reglado en la Constitución.

Por otro lado, el artículo 25 establece el derecho al trabajo, y la Honorable Corte Constitucional ha destacado en múltiples jurisprudencias, entre ellas la T-548 de 2010 que “(l)a Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, el cual debe garantizar que los derechos de todas las personas se hagan efectivos, con el fin de que éstas tengan un nivel de vida digno y participativo como miembros de una sociedad. En la Carta Fundamental se encuentra consagrado el derecho al trabajo, el cual, además de ser derecho, es una obligación social y goza de la especial protección del Estado. El artículo 25 señala que “toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

La inclusión de excepciones a la edad de retiro forzoso en cargos en donde la experiencia y el conocimiento adquirido son claves, como es el caso de Ministros, Contralor General

Finalmente, es pertinente anotar lo dicho por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, que sirvió de cimiento al Decreto 321 de 2017, así:

“(…) En el caso que nos ocupa, la referencia al “artículo 1° del Decreto-ley 3074 de 1968”, contenida en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1821, no corresponde ciertamente a un error tipográfico, pues desde que dicho inciso se adicionó al artículo 1° en el trámite del proyecto de ley, se hizo mención a esa misma norma, referencia que se mantuvo hasta la aprobación definitiva del proyecto. Se trata sí, de un error caligráfico o de escritura, ya que, como se ha demostrado, la intención del legislador fue la de referirse solamente a una parte de la norma, que lista los funcionarios públicos exceptuados de la edad de retiro forzoso, por lo que probablemente quiso aludir solamente al artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1° del Decreto 3074 de 1968, y no a este último.” Agregando que como se infiere, entonces, la intención real del legislador, desde que se introdujo el inciso segundo en el artículo 1° del proyecto de ley, fue la de mantener exceptuados del retiro forzoso por edad a empleados públicos que ya estaban eximidos de dicho deber por el Decreto 2400 de 1968, modificado por el 3074 del mismo año, y por la jurisprudencia constitucional (como ocurre con los servidores públicos de elección popular)”¹¹.

4) Capacidad, bienestar social y estatal

La Corte Constitucional ha señalado que es constitucionalmente válido fijar la edad de retiro forzoso como causal de desvinculación del servicio, su aplicación debe ser razonable, atendiendo las particularidades de cada caso, para evitar la vulneración de Derechos:

“Es por ello que la Corte debe precisar, tal y como se señaló, que si bien la fijación de una edad de retiro como causal de desvinculación del servicio es constitucionalmente admisible, su aplicación debe ser razonable de tal manera que, en cada caso concreto, responda a una valoración de las especiales circunstancias de los trabajadores, toda vez que ella no puede producir una vulneración de sus derechos fundamentales, máxime teniendo en cuenta que se trata de personas de la tercera edad, y que por esa causa merecen una especial protección constitucional.”¹²

Con miras al bienestar social y general del Estado y al retorno del conocimiento y de la experiencia al Estado en cargos de Presidente de la República, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Magistrados de Altas Cortes, Ministro de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimiento Público o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y Secretarios Privados del Despacho se encuentra útil y necesario eliminar la edad de retiro forzoso, no solo porque son actividades para trabajadores que han acumulado muchos conocimientos a lo largo de los años, sino porque las personas mayores son ideales en trabajos en los que se deba razonar sobre dilemas y conflictos sociales, porque el razonamiento sobre los conflictos sociales **mejora** con la experiencia. Se destaca que, las capacidades cognitivas “son aquellas habilidades por las que nuestro cerebro nos permite aprender, prestar atención, memorizar, hablar, leer, razonar, comprender... Es

¹¹ Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado. Consulta resulta en el radicado No. 11001-03-06-2017-00001-00.

¹² Sentencia T-012 de 2009 referente al retiro del empleado que cumple la edad de retiro forzoso.

de la República, entre otros, no vulnera el derecho a la igualdad frente a los funcionarios públicos no exceptuados, pues como la Corte Constitucional ha establecido, el retiro forzoso no puede ser aplicado de forma automática, siempre debe considerar la situación particular del servidor público a retira con el propósito de evitar una afectación a su mínimo vital, y, a efectos de salvaguardar los derechos de quien ya cumplió con los requisitos para que proceda el retiro forzoso se debe analizar: (i) la certeza sobre la prestación pensional a la que tiene derecho el funcionario público a retirar, (ii) el cumplimiento de todas las cotizaciones exigidas o en defecto de lo anterior, (iii) el tiempo de cotizaciones que le restan. Y dicha protección se extiende temporalmente hasta que sea reconocida la pensión al funcionario a retirar, así lo ha establecido la Corte Constitucional en sentencias como la T-294 de 2013 y, de ser retirado sin haber cumplido con las semanas requeridas para acceder a la pensión, se le ordenará a la respectiva entidad su reintegro hasta que se produzca el reconocimiento efectivo de la pensión de vejez, tal como lo establece la sentencia T- 376 de 2016.

Expuesto lo anterior, y a efectos de profundizar en la constitucionalidad de excepcionar los cargos propuestos en el proyecto de ley original, se procede a hacer el siguiente análisis constitucional:

a. Cargos de elección popular:

El artículo 293 de la Constitución Nacional establece “(s)in perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, periodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.”

De modo que, la Constitución faculta al legislador para que regule todo lo relacionado con el ejercicio de los cargos de elección popular, e incluso el inciso 2º del artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 ya incluye como excepción a la edad de retiro forzoso a los “funcionarios de elección popular”, sin que hasta el momento haya sido declarado inconstitucional.

b. Magistrados de las Altas Cortes:

El artículo 233 de la Constitución Nacional señala que “(l)os Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para periodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso”. Con base en el precepto constitucional, el legislador tiene la competencia para establecer la edad de retiro forzoso y las excepciones pertinentes.

c. Contralor General de la República:

Las disposiciones constitucionales que abarcan el tema de la Contraloría General de la República (artículo 267 y ss) no prohíben, ni impiden al legislador exceptuar al Contralor General de la República de la aplicación de la edad de retiro forzoso. Recordemos que el Contralor, según la Carta Magna, es un empleado público y el inciso 2º del artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 ya incluye como excepción a la edad de retiro forzoso a dicho funcionario, sin que a la fecha se haya declarado inconstitucional.

d. Procurador General de la nación:

La Constitución Política en el artículo 279 instituye que “(l)a ley determinará lo relativo a

¹³ Página de la ONG la Fundación Pasqual Maragall. Fundación Pasqual Maragall.

la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al ingreso y concurso de méritos y al retiro del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo.” (negrilla fuera de texto original). De manera que la Constitución faculta al legislador para que regule todo lo relacionado con el ejercicio del cargo de todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación.

e. Fiscal General de la Nación:
El artículo 253 constitucional instituye que “(l)a ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia.” (negrilla fuera de texto original).

De dicho artículo se desprende que el legislador está facultado para regular todo lo relacionado con el ejercicio y permanencia en el cargo del Fiscal General de la Nación.

f. Ministros de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprometidos en la respectiva carrera, Secretarios Privados del Despacho de los funcionarios de que trata este artículo:
Las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de las funciones de los Ministros de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprometidos en la respectiva carrera, Secretarios Privados del Despacho de los funcionarios de que trata este artículo, no prohíben, ni impiden al legislador exceptuarlos de la edad de retiro forzoso, e incluso varios de estos cargos ya están excluidos de la aplicación del retiro forzoso por edad en legislación que aún se encuentra vigente.

6. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal de las normas, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ha establecido que cualquier proyecto de ley que otorgue gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; de igual forma, ha establecido que, se debe incluir, en la exposición de motivos y en la ponencia de trámite respectiva, los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el funcionamiento de dicho costo. Sobre el particular, los ponentes consideran que no hay impacto fiscal asociado a los cambios que propone el proyecto de ley en cuanto a las excepciones a la edad de retiro forzoso, toda vez que, los cargos a ocuparse eventualmente por aquellas personas a quienes va dirigida la norma ya existen y se encuentran presupuestados bajo la normatividad vigente.

La Corte Constitucional, ha sostenido que la finalidad del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es garantizar que las leyes que se expidan tengan en cuenta las realidades macroeconómicas del país, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; en el siguiente sentido:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las

herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia 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. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda. Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”¹⁴

No obstante, los ponentes del proyecto de ley solicitaron concepto al ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se pronuncie sobre el impacto fiscal de la iniciativa legislativa; pero a la fecha de radicación del informe de ponencia no se ha tenido respuesta.

7. Conceptos Emitidos por las Entidades Públicas

A través de la secretaría de la Comisión VII los Honorable Senadores Ponentes solicitaron, al Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Función Pública, que se pronunciaran sobre la viabilidad del proyecto de ley.

CONCEPTO FUNCIÓN PÚBLICA¹⁵:

La Función pública, refiere que los temas que desarrolla la iniciativa Legislativa se relacionan con las funciones de este Departamento Administrativo. “En ese sentido, y una vez revisado el articulado del proyecto de ley objeto de estudio se evidencia que el artículo 1° y único busca modificar el artículo 1° de la Ley 1821 de 2016 en el sentido de incluir en la excepción para el ejercicio de cargos públicos a quien haya cumplido la edad de setenta (70) años a quienes se pretendan vincular en los empleos de Magistrados de

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007
¹⁵ Tomado de comentarios al proyecto de ley N° 247 de 2022 Senado, "Por medio del cual se modifica la ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del estado". RAD. 20232060183292 del 24 de marzo de 2023, del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Ministro de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera, y Secretarios Privados del Despacho de los anteriores empleados, **circunstancia que no tiene objeciones o razonamientos adicionales por parte de esta Dirección Jurídica.**” (resaltado fuera de texto)

De otra parte, es importante tener en cuenta que en el artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968 se encuentran determinados los empleos exceptuados de la prohibición para que quien cumpla setenta (70) años se posesionen en dichos cargos, siendo pertinente tener en cuenta que, en el inciso final del mencionado artículo, determina que, por necesidades del servicio, el Gobierno nacional podrá ampliar las excepciones allí contenidas.

Frente al tema, el Decreto 1083 de 2015¹⁶, contempla lo siguiente:

“Artículo 2.2.11.1.5 Reintegro al servicio de pensionados. La persona mayor de 70 años o retirada con derecho a pensión de vejez no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar los cargos de:

1. Presidente de la República.
2. Ministro del despacho o Director de Departamento Administrativo.
3. Viceministro o Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo.
4. Presidente, Gerente o Director de entidades descentralizadas.
5. Miembro de misión diplomática no comprendida en la respectiva carrera.
6. Secretario privado de los despachos de los servidores anteriores.
7. Consejero o asesor.
8. Elección popular.
9. Las demás que por necesidades del servicio determine el Gobierno Nacional, siempre que no sobrepasen la edad de retiro forzoso.

Parágrafo. La persona que se encuentre gozando de pensión de jubilación y que no haya llegado a la edad de 70 años, podrá ser reintegrada al servicio al empleo de:

1. Director General o Subdirector de Unidad Administrativa Especial con o sin personería jurídica.
2. Subdirector de Departamento Administrativo.
3. Secretario de Despacho código 020, de las Gobernaciones y Alcaldías.
4. Subdirector o Subgerente de Establecimientos Públicos.
5. Secretario General de Establecimiento Público del Orden Nacional.
6. Presidente, Gerente o Subgerente de Empresa Oficial de Servicios Públicos del orden nacional o territorial.
7. Rector, Vicerrector General, Vicerrector Nacional, Vicerrector de Sede, Secretario General, Gerente Nacional, Directores Nacionales y Decanos de los entes universitarios autónomos.

El anterior artículo ha sido modificado por diferentes decretos, mediante los cuales el Gobierno nacional ha considerado pertinente y necesario incluir nuevos cargos.

Así las cosas, las excepciones contenidas en el artículo 2.2.11.1.5 del mencionado Decreto 1083 de 2015 han sido ampliadas mediante el artículo 2° del Decreto 648 de 2017; posteriormente fue incluida una nueva excepción mediante el artículo 1° del Decreto 1037 de 2018, en el que se incluyeron los siguientes cargos: “6. Rector, Vicerrector General, Vicerrector Nacional, Vicerrector de Sede, Secretario General, Gerente Nacional, Directores Nacionales y Decanos de los entes universitarios autónomos.”, y recientemente mediante el artículo 2° del Decreto 222 de 2023, se modificó nuevamente la mencionada

norma, incluyendo cargos exceptuados.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el caso que el Gobierno nacional lo considere pertinente y necesario, podrá incluir los cargos señalados en el mencionado proyecto de ley 247 de 2022 por decreto del presidente de la República en las excepciones contenidas en el citado artículo 2.2.11.1.5 del Decreto 1083 de 2015, sin que sea necesario tramitar un proyecto de ley de la República para el efecto.”

8. Análisis de conflicto de intereses

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir, en principio, que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés por quienes redactan la presente ponencia.

Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar por esta iniciativa de ley. Sin embargo, el conflicto de interés y el impedimento son temas especiales e individuales en los que, cada congresista debe analizar y pronunciarse al respecto.

9. Pliego de modificaciones

Texto original	Texto propuesto para primer debate	Justificación
ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1821 corregido por el Decreto 321 de 2017, el cual quedará así:	ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 corregida por el Decreto 321 de 2017, el cual quedará así:	1. Se incluye el año de la Ley 1821 y se cambia el género de la palabra “corregida”. 2. Se suprime la palabra “ <i>inmediato</i> ” toda vez que como ha establecido la Honorable Corte Constitucional, el retiro del funcionario que ha cumplido con los requisitos para el retiro forzoso por edad, no puede ser inmediato , se debe analizar: (i) la certeza sobre la prestación pensional a la que tiene derecho el funcionario público a retirar, (ii) el cumplimiento de todas las cotizaciones exigidas o en defecto de lo anterior, (iii) el tiempo de cotizaciones que le
“Artículo 1. La edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas será de setenta (70) años. Una vez cumplidos se causará el retiro inmediato del cargo que desempeñen sin que puedan ser reintegrados bajo ninguna circunstancia.	“Artículo 1. La edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas será de setenta (70) años. Una vez cumplidos se causará el retiro inmediato del cargo que desempeñen sin que puedan ser reintegrados bajo ninguna circunstancia .	
Tampoco podrán ser reintegrados al servicio quienes hubieren sido retirados por haber cumplido con los requisitos para obtener pensión de jubilación.	Tampoco podrán ser reintegrados al servicio quienes hubieren sido retirados por haber cumplido con los requisitos para obtener pensión de jubilación.	
Lo dispuesto en el presente	Lo dispuesto en el presente	

¹⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”

artículo no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni cuando se trate de ocupar cargos de Magistrados de las Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la nación, Fiscal General de la Nación, Ministros de Despacho, Miembros de Misiones Diplomáticas no comprometidos en la respectiva carrera y Secretarios Privados del Despacho de los funcionarios de que trata este artículo.”	artículo no se aplicará a los funcionarios de elección popular, ni cuando se trate de ocupar cargos de Magistrados de Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Ministros de Despacho, <u>Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado,</u> Miembros de Misiones Diplomáticas no comprometidos en la respectiva <u>no vinculados a la carrera administrativa diplomática y consular,</u> y Secretarios Privados del Despacho de los funcionarios de que trata este artículo”.	restan. Y dicha protección se extiende temporalmente hasta que sea reconocida la pensión al funcionario a retirar, así lo ha establecido la Corte Constitucional en sentencias como la T-294 de 2013 y, de ser retirado sin haber cumplido con las semanas requeridas para acceder a la pensión, se le ordenará a la respectiva entidad su reintegro hasta que se produzca el reconocimiento efectivo de la pensión de vejez, tal como lo establece la sentencia T- 376 de 2016. 3. Se suprime “<i>bajo ninguna circunstancia</i>” en la medida en que, si un empleado o funcionario del Estado es retirado sin considerar los elementos enunciados en el numeral anterior, los cuales han sido fijados por la Corte Constitucional, puede ser reintegrado por orden judicial. 4. Se suprime “<i>ni cuando se trate de ocupar cargos de</i>” por cuestiones de forma. Se reemplaza por una coma y se continúa con la enunciación de los demás cargos excluidos. 5. Se incluyen los demás cargos excluidos del
--	--	---

		régimen de retiro forzoso que se encontraban en el artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto-ley 3074 de 1968. Esto con el objetivo de derogar de forma explícita ese artículo que regulaba el mismo aspecto.
ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente proyecto de ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	ARTÍCULO 2. Vigencia. <u>La presente Ley</u> rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, <u>especialmente el artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968 modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 de 1968.</u>	Se incluye la derogación expresa de la norma referenciada por regular el mismo aspecto que aquí se legisla y que parte de su contenido que se sugiere mantener vigente fue incluido en el artículo anterior.

10. **Proposición**

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley, nos permitimos proponer a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima de Senado, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 247 de 2022 Senado, “Por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado”.

11. **Texto propuesto**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2022 SENADO
Por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 corregida por el Decreto 321 de 2017, el cual quedará así:

“Artículo 1. La edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas será de setenta (70) años. Una vez cumplidos se causará el retiro del

cargo que desempeñen sin que puedan ser reintegrados.

Tampoco podrán ser reintegrados al servicio quienes hubieren sido retirados por haber cumplido con los requisitos para obtener pensión de jubilación.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a los funcionarios de elección popular, Magistrados de Altas Cortes, Contralor General de la República, Procurador General de la nación, Fiscal General de la Nación, Ministros de Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Miembros de Misiones Diplomáticas no vinculados a la carrera administrativa diplomática y consular, y secretarios privados del despacho de los funcionarios de que trata este artículo".

ARTÍCULO 2. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 29 del Decreto Ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 3074 de 1968.

12. Proposición

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley, nos permitimos proponer a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima de Senado, dar primer debate al Proyecto de Ley número No. 247 de 2022 Senado, "Por medio de la cual se modifica el Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado"



POLIVIO ROSALES CADENA
Senador de la República
Ponente Coordinador

MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ
Senadora de la República
Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (2) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (20223) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 247/2022 SENADO.
TÍTULO: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1821 DE 2016, EN RELACIÓN CON LA EDAD DE RETIRO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO".

INICIATIVA: **INICIATIVA:** HH. SS: ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, JULIAN GALLO CUBILLOS

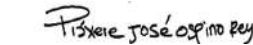
PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES (28-11-2022)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
POLIVIO LEANDRO ROSALES CADENA	COORDINADOR	AICO
MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ	PONENTE	PACTO HISTÓRICO

NÚMERO DE FOLIOS: DIECISIETE (17)
RECIBIDO EL DÍA: viernes (2) de junio de 2023.
HORA: 3:30 P.M.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,



PRAXERE JOSE OSPINO REY
SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 251 DE 2022 SENADO, 191 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando Programa de Especialización Médico-Quirúrgica dentro del Sistema de Residencias Médicas en Colombia.

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2023

Senadora
NORMA HURTADO SANCHEZ
Presidente
Comisión Séptima Constitucional
Senado de la República
E. S. D.

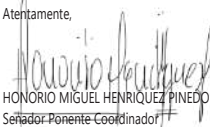
Asunto: Informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley 251 DE 2022 Senado, 191 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se modifica la ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando programa de especialización médico quirúrgica dentro del sistema de residencias médicas en Colombia".

Respetada presidenta,

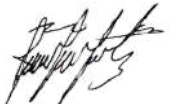
De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, como ponentes de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia POSITIVA para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 251 DE 2022 Senado 191 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se modifica la ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando programa de especialización médico quirúrgica dentro del sistema de residencias médicas en Colombia" en los siguientes términos:

1. Justificación
2. Marco Jurídico
3. Naturaleza del proyecto
4. Contenido del proyecto de ley.
5. Pliego de modificaciones
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Proposición
9. Texto propuesto para cuarto debate.

Atentamente,



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador-Ponente Coordinador



JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ
Senador - Ponente

PONENCIA POSITIVA PARA CUARTO DEBATE
PROYECTO DE LEY NO. 251 DE 2022 SENADO 191 DE 2021 CAMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1917 DE 2018 Y SE INCLUYE A LOS ODONTÓLOGOS QUE SE ENCUENTREN CURSANDO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN MÉDICO QUIRÚRGICA DENTRO DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA"

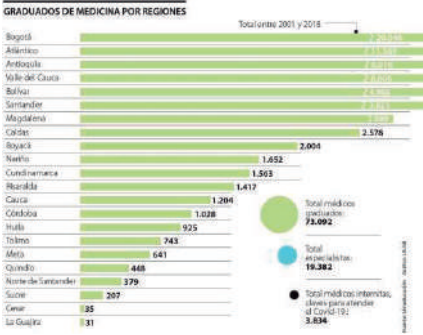
1. JUSTIFICACIÓN

Anteriormente, la exigencia horaria y laboral de los programas de especialización quirúrgica implicaba que los médicos graduados que iniciaban este proceso de formación tuvieran que disponer de tiempo completo en las clínicas y hospitales, razón por la cual su posibilidad de devengar un salario se prolongaba por un periodo de hasta cinco años. Esta situación limitaba la formación de médicos especializados ya que los médicos estudiantes no solo debían realizar el esfuerzo financiero de pagar una matrícula en una institución de educación superior, sino que adicionalmente no tenían la posibilidad de generar ningún ingreso económico.

A partir de la expedición de la Ley 1917 de 2018, a estos estudiantes denominados "residentes" se les reconoció una remuneración mensual superior a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes y otra serie de beneficios como el aseguramiento a salud y vacaciones. Los primeros pagos se empezaron a realizar desde el año 2020 a cerca de 5 mil médicos en Colombia; esto no solo significó un hecho histórico en equidad sino un estímulo directo a la formación de más médicos especialistas en el país.

De acuerdo a una estimación realizada por el Diario La República con cifras del Ministerio de Educación, se estableció que, de 73.092 profesionales graduados en salud en 2018, solo el 26,5% eran especialistas, es decir: 19.382. En otras palabras, esto quiere decir que, por cada 1.000 habitantes, existían 1.5 médicos generales y 0,4 profesionales especializados. Según el índice de profesionales de la salud de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)¹, por cada 1.000 habitantes deberían existir en promedio entre 3.4 y 5 médicos generales².

¹ Sánchez Ana María, (2020, marzo) Por cada 1.000 habitantes en Colombia, hay alrededor de 1.5 médicos generales. Diario la República. Disponible en <https://www.larepublica.co/economia/por-cada-1-000-habitantes-en-colombia-hay-alrededor-de-1-5-medicos-generales-29825964~text=Y%20a%20bien%20hay%20cerca.de%20m%C3%A9dicos%20en%20pa%C3%ADs>.
² Forero Jiménez, Amparo. (2020, abril). El país y su déficit de médicos especialistas. Vanguardia. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/economia/posgrados/el-pais-y-su-deficit-de-medicos-especialistas-AV2144516>



Fuente: Min Educación – Grafico: Diario la República

Cómo se evidencia en la gráfica de graduados de medicina por regiones, si bien existe un número considerable de médicos en el país, tan solo el 26,5% son especialistas, esto sin lugar a duda está relacionado con la principal queja de los pacientes, la cual está relacionada con los tiempos de demora en la asignación de citas de consultas médicas especializadas. De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud, en los primeros cinco meses de 2021 se realizaron 36.058 quejas/solicitudes por este concepto, 15,3% del total de reclamaciones interpuestas por los usuarios³ sin que esto signifique una falencia del Sistema de Salud Colombiano que se ha caracterizado por sus altos niveles de cobertura y contribución al aumento de la expectativa de vida y la calidad de vida en términos de salud de los Colombianos, sino a una insuficiencia en la reglamentación o legislación del talento humano en salud colombiano.

³ Urrego, A. (2021, mayo). La queja más frecuente de pacientes es el acceso a citas médicas con especialistas. Diario la República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/la-salud-despues-del-covid/la-queja-mas-frecuente-de-pacientes-es-el-acceso-a-citas-medicas-con-especialistas-3175003>



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud. Defensoría del Pueblo. Corte Constitucional. Gráfica: Diario la República.

A pesar de que “La Ley de los Residentes”, propició los estímulos necesarios para incentivar la formación de especialistas en el país, no tuvo en cuenta a todos los profesionales de la salud, si no exclusivamente a los profesionales de medicina, lo que genera inequidad en relación con otros profesionales de la salud que realizan procedimientos quirúrgicos de connotada importancia para la salud pública, tales como los profesionales en odontología o medicina que se forman como especialistas en cirugía maxilofacial.

Al revisar los pensum académicos de las diversas universidades que ofrecen esta especialización en Colombia, se evidencia que esta tiene una duración promedio de cuatro años, en donde se realiza residencia hospitalaria de tiempo completo en las clínicas y hospitales. Esto sin lugar a duda genera un impedimento para los odontólogos y médicos que pretenden especializarse en cirugía maxilofacial, ya que aparte de los costos del semestre que oscilan entre 11 y 20 millones de pesos, aproximadamente, deben destinar tiempo completo de su trabajo sin remuneración.

Es necesario aclarar que esta especialización se diferencia de la odontología en el sentido que abarca procedimientos de alta complejidad que no son solamente dentales.

“La cirugía Oral y Maxilofacial abarca una gran variedad de procedimientos, algunos de ellos como la cirugía oral se comparten con la Odontología en la clínica dental, pero la cirugía maxilofacial abarca muchos otros procedimientos que nada tienen que ver con la odontología y que compartimos en los hospitales con otras especialidades médicas como la Otorrinolaringología, la Oftalmología, la Neurocirugía, la Dermatología y la Cirugía plástica, aunque se diferencia de estas tres últimas en que la Cirugía Maxilofacial se centra solo en todo

lo que compete a un territorio anatómico concreto: la cara y, por extensión, la boca y el cuello.”⁴



Así mismo, enuncia la Universidad de Barcelona: “la cirugía maxilofacial es la especialidad médico- quirúrgica que se centra en el estudio, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades congénitas o adquiridas de la cavidad oral, el esqueleto facial y las estructuras cervicales relacionadas. El cirujano maxilofacial cuenta con amplios conocimientos en cirugía oral y maxilofacial que le permiten realizar

⁴ Dr. JM Batllés. La cirugía maxilofacial no es una rama de la odontología. Disponible en: <https://cirujafacialbenidorm.com/wp-content/uploads/2018/09/La-Cirug%C3%ADa-Maxilofacial-NO-es-una-rama-de-la-odontolog%C3%ADa.pdf>

extracciones complicadas, injertos óseos e implantes dentales, entre muchos otros tratamientos.”⁵

Tras los argumentos expuestos, se considera que este proyecto de ley es de fundamental importancia para contrarrestar el déficit de especialistas, estimular la educación superior, el derecho a la salud, el trabajo y la promoción de una mayor justicia social sostenible.

2. MARCO JURIDICO

Mediante la Ley 1917 de 2018 “Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones” se creó el Sistema Nacional de Residencias Médicas en Colombia, con el fin de garantizar las condiciones adecuadas para la formación académica y práctica de los profesionales de la medicina que cursan programas académicos de especialización médico quirúrgica, como una forma de apoyar al Sistema General de Seguridad Social.

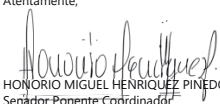
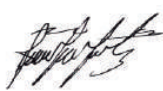
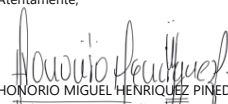
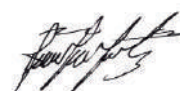
Esta ley fue el resultado de la iniciativa parlamentaria y de los gremios médicos para contrarrestar el déficit de especialistas en el país, estimular la educación superior, el derecho a la salud, el trabajo y la promoción de una mayor justicia social.

Sin embargo, la ley conocida como “La Ley de los Residentes”, no tuvo en cuenta a todos los profesionales de la salud, si no exclusivamente a los profesionales de medicina, lo que genera un trato desigual en relación con otros profesionales de la salud de connotada importancia para la salud pública, tales como los profesionales en odontología, los cuales también desarrollan un importante rol en el cuidado de la salud oral de los colombianos, que también hace parte del talento humano en salud, del sistema de salud colombiano que tantos beneficios en términos de cobertura, aumento de la expectativa de vida, calidad de la salud y atención ha significado para los colombianos.

Es importante mencionar que Colombia posee una oferta exportable basada en las potencialidades del sector de salud odontológico con capacidad para generar mayor desarrollo y bienestar. De acuerdo con la investigación realizada por el Colegio Administrativo y de Ciencias Económicas sobre la exportación de servicios de odontología, citando a estudios preliminares de PROCOLOMBIA, los países tienen oportunidades de crecimiento para la exportación de servicios de salud en mercados como el centroamericano, europeo, el Caribe y el norteamericano, inicialmente con foco en la población de colombianos allí residentes. Estos países demandan principalmente servicios especializados de salud; en cardiología, tratamientos de cáncer,

⁵ Hospital Odontológico. Universitat de Barcelona. Cirugía oral y maxilofacial. <http://www.hospitalodontologicub.cat/es/servicios/1/cirurgia-oral-y-maxilofacial>

oftalmología, ortopedia y odontología ⁶ de ahí que se resalte la importancia de esta área de la salud y la necesidad de ser aprobada esta iniciativa legislativa. En el anterior contexto y teniendo en cuenta las deficitarias oportunidades laborales que existen actualmente en el país y el importante potencial del sector odontológico colombiano en la exportación de servicios de salud, resulta necesario generar las condiciones necesarias para que los profesionales en odontología, como profesionales de la salud que son, también puedan tener acceso a las mismas oportunidades que los profesionales de medicina, en materia de apoyos para la realización de programas académicos de especialización y mejorar las condiciones de la prestación de sus servicios de salud, además de incentivar la formación como especialistas, con una contraprestación mínima. Se buscó mejorar las condiciones de los profesionales de la medicina que cursaban la especialización medico quirúrgica como residentes, creando un contrato especial para la práctica formativa de residentes, en el cual el profesional en formación recibiría un apoyo de sostenimiento educativo mensual, así como las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo. La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 13 el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; de otro lado, el artículo 26 superior establece la libertad de escoger profesión y oficio, al turno que el artículo 25 de la carta, indica que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades de especial protección del Estado. De acuerdo con estas disposiciones constitucionales, resulta válido que los profesionales en odontología como talento humano en salud puedan acceder a los mismos beneficios que los profesionales en medicina, toda vez que dispensarles un trato desigual, pese a que ambas son profesiones del sector de la salud, no resultaría admisible desde el punto de vista Constitucional y se estaría generando una inequidad injustificada. En efecto, los odontólogos que se especializan en Cirugía Oral y Maxilofacial reúnen las mismas calidades que los residentes médicos, especialmente en lo que se refiere al nivel de complejidad del área de práctica, la obligación de desarrollar sus labores en el entorno clínico, con una demanda de tiempo completo, es decir dedicación exclusiva y una gran carga laboral sin ningún tipo de remuneración económica. Sumado a lo anterior, los muchos gastos derivados de matrículas y mantenimiento diario. Vale la pena señalar que la Cirugía Oral y Maxilofacial es una de las principales especializaciones de interés ⁶ Harvey, Norato, Ramírez, Andreeva, (2018). Estudio sobre el potencial del sector odontológico colombiano en la exportación de servicios de salud. Colegio Administrativo y de Ciencias Económicas (2018). https://www.unicor.edu.co/Cargas/Archivos/2019/5/2019-5-24-19298.pdf	para la exportación de servicios odontológicos, pero en Colombia, sólo el 7,3% de los profesionales odontólogos cuentan con este posgrado, de acuerdo con información del Colegio Administrativo y de Ciencias Económicas (2018). Esta situación amerita una respuesta legislativa que le permita a los Odontólogos poder ser incluidos en el esquema definido por la ley 1917 de 2018, con el propósito de corregir las inequidades identificadas frente a los demás residentes médicos en el marco del Sistema Nacional de Residencias Médicas. 3. NATURALEZA DEL PROYECTO Y TRAMITE LEGISLATIVO La presente ley tiene por objeto establecer como residentes también a los odontólogos que se encuentren cursando especialización medico quirúrgica en cirugía maxilofacial, por lo tanto, es necesario, modificar la ley 1917 de 2018 en la que se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia y su mecanismo de financiación para que se incluyan en los mismos aspectos y bajo las mismas condiciones los odontólogos. Esta iniciativa fue discutida y aprobada en la comisión séptima constitucional permanente del honorable senado de la república, en sesión ordinaria de fecha: miércoles 12 de abril de 2023, según acta no. 34, de la legislatura 2022-2023. En el curso del debate no se presentó ninguna proposición, el Senador OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA, radicó impedimento aduciendo que tenía familiares en primer grado de consanguinidad que se podrían ver beneficiados o perjudicados con la aprobación de este proyecto, y dicha solicitud de impedimento le fue negada con 02 votos por el sí y 09 votos por el no. Luego se procedió a la votación ordinaria de la proposición con que terminaba el informe de ponencia, siendo aprobada de manera unánime con 10 votos positivos y ninguno en contra. De la misma manera y con similar número de votos, todos a favor fue aprobado en bloque el articulado de la iniciativa. 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incluir a los odontólogos que se encuentren cursando programas de especialización médico quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial dentro del Sistema de Residencias Médicas. Artículo 2°. Agréguese un párrafo al artículo 1° de la Ley 1917 de 2018 “ Parágrafo. Para efectos de esta ley, se entenderán también como residentes dentro del Sistema Nacional de Residencias Médicas a los odontólogos que se encuentren cursando especialización
médico quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial. Artículo 3°. Agréguese un párrafo al artículo 3° de la ley 1917 de 2018 Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la ley 1917 de 2018. Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 5° de la ley 1917 de 2018 Artículo 6. Modifíquese el artículo 12° de la ley 1917 de 2018 Artículo 7°. Vigencias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES No se proponen cambios al articulado aprobado en la Comisión VII Constitucional Permanente del Senado de la República en su tercer debate, correspondiendo al mismo texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes. 6. IMPACTO FISCAL El proyecto de ley genera un impacto fiscal de manera residual debido al bajo número de estudiantes que se incorporarían. Los recursos están garantizados de acuerdo a la disposición que realiza el gobierno nacional vía presupuesto nacional de acuerdo a la Ley 1917 de 2018 “Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones” por tal motivo se cuenta con los recursos para cumplir con los requerimientos presupuestales que genera el presente proyecto de ley. 7. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERES Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 con el 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”.	A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa. “Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión. Beneficio directo: aquel que se produzca 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. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere

beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto). De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. 8.PROPOSICIÓN Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, dar cuarto debate y aprobar al Proyecto de Ley 251 DE 2022 SENADO, 191 DE 2021 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1917 DE 2018 Y SE INCLUYE A LOS ODONTÓLOGOS QUE SE ENCUENTREN CURSANDO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN MÉDICO QUIRÚRGICA DENTRO DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA" Atentamente,  HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador Ponente Coordinador  JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ Senador – Ponente	9. TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE PROYECTO DE LEY 251 DE 2022 SENADO, 191 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1917 DE 2018 Y SE INCLUYE A LOS ODONTÓLOGOS QUE SE ENCUENTREN CURSANDO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN MÉDICO QUIRÚRGICA DENTRO DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA" EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA: Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incluir a los odontólogos que se encuentren cursando programas de especialización médico quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial dentro del Sistema de Residencias Médicas, en aras de garantizar las condiciones adecuadas e igualitarias para su formación académica y práctica como especialistas. Artículo 2°. Agréguese un parágrafo al artículo 1° de la ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones", el cual, quedará así: Parágrafo. Para efectos de esta ley, se entenderán también como residentes dentro del Sistema Nacional de Residencias Médicas a los odontólogos que se encuentren cursando especialización médico quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la presente Ley. Artículo 3°. Agréguese un parágrafo al artículo 3° de la ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones", el cual, quedará así: Parágrafo. Se reconocerán como residentes dentro del Sistema Nacional de Residencias Médicas a los odontólogos que se encuentren cursando especialización médico quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial. Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones", para que quede así:
Artículo 4°. Residente. Los residentes son médicos que cursan especializaciones médico quirúrgicas y los odontólogos que cursan la especialización médico-quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial, con autorización vigente para ejercer su profesión en Colombia en programas académicos legalmente aprobados que requieren la realización de prácticas formativas, con dedicación de tiempo completo, en Instituciones de Prestación de Servicios de Salud, o para el caso de los odontólogos en Clínicas Odontológicas, pertenecientes a las Instituciones de Educación Superior (IES), en el marco de una relación docencia-servicio y bajo niveles de delegación supervisión y control concertados entre las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o Clínicas Odontológicas. Los residentes podrán ejercer plenamente las competencias propias de la profesión especializada para las cuales estén previamente autorizados, así como aquellas asociadas a la delegación progresiva de responsabilidades que corresponda a su nivel de formación. Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 5° de la ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones", el cual, quedará así: Artículo 5°. Contrato especial para la práctica formativa de residentes. Dentro del marco de la relación docencia-servicio mediará el contrato de práctica formativa del residente, como una forma especial de contratación cuya finalidad es la formación de médicos especialistas en programas médico quirúrgicos y odontólogos en especialización médico-quirúrgica en cirugía oral y maxilofacial, mediante el cual el residente se obliga a prestar, por el tiempo de duración del programa académico, un servicio personal, acorde al plan de delegación progresiva de competencias propias de la especialización, a cambio de lo cual recibe un apoyo de sostenimiento educativo mensual, así como las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo. Artículo 6. Modifíquese el artículo 12° de la ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones", para que quede así: Artículo 12°. Matriculas de las especializaciones médicas y odontológicas en Colombia. El valor de la matrícula de los programas de especialización médico quirúrgica y clínico odontológico, no podrán exceder el total de los costos administrativos y operativos en que incurra para su desarrollo la Institución de Educación Superior. Los costos reportados deben ser verificables y demostrables.(...)	Parágrafo 3°. La Asociación Nacional de Internos y Residentes, así como la Federación Médica Colombiana y la Federación Odontológica Colombiana, podrán realizar acciones de veeduría sobre los procesos de vigilancia que establece el presente artículo. Artículo 7°. Vigencias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Atentamente,  HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Senador Ponente Coordinador  JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ Senador – Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (2) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Segundo Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Segundo Debate.

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 251/2023 SENADO y 191 de 2021.
TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1917 DE 2018 Y SE INCLUYE A LOS ODONTÓLOGOS QUE SE ENCUENTREN CURSANDO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN MÉDICO QUIRÚRGICA DENTRO DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS EN COLOMBIA".

INICIATIVA: H. R OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES

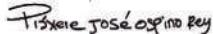
PONENTES SEGUNDO DEBATE		
HH.SS. PONENTES (12-04-2023)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO	COORDINADOR	CENTRO DEMOCRÁTICO
JOSÚE ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ	PONENTE	CENTRO DEMOCRÁTICO

NÚMERO DE FOLIOS: DIECISIETE (17)
RECIBIDO EL DÍA: viernes (2) de junio de 2023.
HORA: 5:29 P.M.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,


PRAXERE JOSE OSPINO REY
SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2022 SENADO, 179 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 2 de junio de 2023.

Senador

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Senado de la República

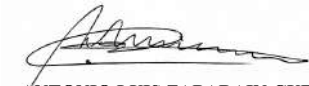
Referencia:

Remisión del informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley N° 148 de 2022 Senado, 179 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En virtud de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado, en mi condición de ponente del Proyecto de Ley de la referencia, presento informe de ponencia positiva para segundo debate con los requisitos que trata el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

Atentamente,


ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada originalmente el 20 de julio de 2020 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara Fabián Díaz Plata, no obstante, la misma fue retirada por el autor el 05 de octubre de 2020.

El Proyecto de Ley fue radicado nuevamente el 4 de noviembre de 2020 y publicado en la Gaceta del Congreso N° 1267 del 09 de noviembre de 2020. Sin embargo, no surtió su trámite en la Comisión Tercera.

El 03 de agosto de 2021, se vuelve a radicar el proyecto de Ley, con las modificaciones realizadas en la ponencia del año 2020 y se nombra como coordinadora ponente a la Exrepresentante Nubia López y ponentes a los Representantes Carlos Carreño y Víctor Manuel Ortiz el 27 de octubre de 2021, en comunicación emitida por la Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Seguidamente se radicó ponencia positiva el día 27 de noviembre de ese año y en sesión del 27 de abril de 2022 se aprobó la misma. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta N° 797 de 2022 y la discusión se llevó a cabo el 10 de agosto del 2022.

El primer debate del Proyecto de Ley en el Senado de la República se llevó a cabo el 10 de mayo del presente año. Fueron presentadas 3 proposiciones que fueron avaladas e incluidas en la presente ponencia.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

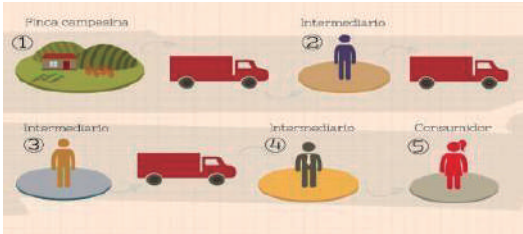
Crear el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales para fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización y fomentar la formalización empresarial de pequeños y medianos productores.

El Proyecto de Ley consta de 14 artículos incluida la vigencia.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se adoptan normas de incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones" es una propuesta para solucionar un problema ampliamente identificado en la realidad comercial del país: Múltiples empresas, emprendimientos y productores locales carecen de la visualización suficiente y de los canales adecuados para llegar a los consumidores por excesivas cadenas de

intermediación, lo cual genera altos costos para las partes, que dadas sus condiciones económicas se ven afectadas. Es necesario que, por medio de esta ley, se consagren facilidades tanto para los consumidores como para las iniciativas locales, que maximicen los ingresos de las iniciativas locales, dinamicen las economías de pequeña escala y propendan por aumentar el empleo y la iniciativa privada para todas las escalas de la sociedad. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL • El Artículo 2º de la Carta Política consagra como fin esencial del Estado la promoción de la prosperidad general. • El Artículo 333 Constitucional. Establece como una función del Estado la de estimular el desarrollo empresarial, cuando no se vincula directamente con la promoción de la productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA • Ley 1901 de 2018. Regula a las sociedades ‘BIC’ en Colombia. Esta ley, prevé que cualquier sociedad comercial podrá adoptar voluntariamente la condición de sociedad ‘BIC’, y define como ‘BIC’, aquellas sociedades que además de su ánimo de lucro y el interés de sus accionistas, procurará el interés de la comunidad y del medio ambiente y en esa medida generan un impacto social. • Ley 1876 de 2017. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, la cual incluye, entre otros principios la Orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor, así como el enfoque de asociatividad y de Ordenamiento social y uso productivo del territorio del sector agropecuario. • Ley 731 de 2002. La cual dicta normas para favorecer a las mujeres rurales, que busca dar condiciones de equidad de género a las mujeres rurales. • Ley 454 de 1998 y sus respectivas modificaciones. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria • Ley 101 de 1993 y sus respectivas modificaciones. Desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, busca proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores y productoras rurales. • Decreto Ley 2364 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, se determina su objeto y su estructura orgánica.	• Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. • Decreto 1500 de 2012. Por medio del cual se dictan medidas para la organización, la articulación y funcionamiento del sistema administrativo de competitividad e innovación. • Resolución 2674 de 2013. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria. • CONPES 3866 de 2016. Política de Desarrollo Productivo. • CONPES 113 de 2006. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. JUSTIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL Colombia ha sido reconocida constitucionalmente como una economía social de mercado, en la que se reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. Así ha reconocido la Corte Constitucional, que si bien se reconocen y garantizan libertades económicas a los individuos para que lleven a cabo actividades de carácter económico que les permita incrementar su patrimonio, también se confiere al Estado la facultad y la obligación de intervenir la economía con el fin de corregir fallas de mercado y promover el desarrollo económico y social. La Constitución Política fue dispuesta “para una sociedad de mercado, es decir, para un tipo de organización que desarrolla procesos ágiles de intercambio, que buscan no sólo la satisfacción de necesidades básicas, sino también la obtención de ganancia, bajo el supuesto según el cual, la actividad económica debe ser dinámica y estar en crecimiento, todo ello en un escenario (el mercado) fundado en la libertad de acción de los individuos (las libertades económicas), en el que “las leyes de producción, distribución, intercambio y consumo se sustraen a la reglamentación consciente y planificada de los individuos, cobrando vida propia (Corte Constitucional, Sentencia C-032/17)”. DESARROLLOS CONCEPTUALES DEL AUTOR Cadenas de Comercialización La pequeña agricultura y la producción bienes de pequeña escala se han venido incorporando poco a poco a los estándares globales de comercialización de bienes desde una perspectiva local, orientado los resultados del intercambio de bienes a una comercialización optima, produciendo consigo externalidades positivas para los micro, pequeños y medianos productores, mejorando los márgenes de ganancia e incentivando
consigo la producción local para la satisfacción de la demanda local y el cumplimiento de los estándares alimenticios mínimos fortaleciendo la soberanía alimentaria de cada uno de los territorios. En estos momentos académicamente se conocen dos modelos prácticos en términos de comercialización, en este caso, se detallarán los alcances y definiciones propias que se tienen sobre los Circuitos Cortos de Comercialización y los Circuitos Largos de Comercialización. Círculo Largo de Comercialización: Los Circuitos Largos de Comercialización son la visión tradicional de inclusión del mercado de cierto número de participantes dentro del juego comercial con los consumidores finales. Se podría caracterizar por una alta intermediación entre los productores y los consumidores, una producción a gran escala y deficiencias propias de la comercialización tradicional. Esta concentración en la distribución de alimentos conduce a que el volumen de compra que hacen a sus proveedores sea muy elevado, lo cual significa, un mayor poder de decisión frente a los agricultores y a los establecimientos que los abastecen. Los agricultores proveedores de estas cadenas deben ser grandes productores, obligados a producir a bajo costo, lo que a su significa el empleo de prácticas agrícolas que atentan contra el medio ambiente, la calidad del producto y la salud del consumidor final¹. El comportamiento tradicional del mercado que se puede observar en un Circuito Largo de Comercialización que se demostrará en la siguiente gráfica, pone en consideración el análisis la intermediación comercial que sufren los campesinos o productores de bienes para poner en el mercado sus productos, en una aproximación al precio final que perciben los consumidores finales. Una alta intermediación no solo aumenta el precio final de los bienes sino tiende a reducir la tasa de ganancia de los productores, generando consigo una desigualdad mucho más profunda entre algunos sectores sociales. ¹ GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Omar Alejandro. Políticas para mejorar la participación de pequeños productores en la comercialización de alimentos en Colombia. Escuela de Posgrados, 2016. Tomado de: https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/58009	 Ilustración: 1. Circuito largo de comercialización² Círculo Corto de Comercialización Los Circuitos Cortos de Comercialización se plantean como una alternativa comercial diseñada para articular el trabajo de los pequeños productores con la comercialización y salida favorable a la producción de bienes que generan en cada una de sus labores. La principal característica que enmarca esta metodología de comercialización es la no existencia de intermediación entre los productores y los consumidores finales. Esta alternativa establece una relación directa entre el productor y el consumidor, por lo tanto, ninguno de los dos agentes se ve afectado por alteraciones en los precios generadas por deficiencias propias de la actividad comercial tradicional en cada uno de los territorios. Entre otros beneficios que se pueden encontrar en los Circuitos Cortos de Comercialización se pueden encontrar los siguientes: 1. Reducción de los costos de comercialización. 2. Generación de conocimiento pública sobre la calidad de los productos y el proceso de producción de estos, incentivando una producción más limpia y ecológica con el desarrollo de tecnologías de alta calidad. 3. Generación de vínculos entre productores y consumidores que van más allá de la comercialización por sí de los productos en venta. 4. Mejores flujos de comunicación. ² Ibidem.

5. Fortalece la organización de sistemas participativos brindando garantías de participación a los pequeños productores, beneficiando los procesos de comercialización y transformación de los productos.

Según lo observado en recorrido de los circuitos, los consumidores, por lo general balancean tres factores para tomar decisiones respecto a sus compras; estas son, precio, calidad de los productos y cercanía al hogar del sitio de compra. En los estratos 1,2 y 3, prima el factor del precio, mientras en los demás, la calidad, es fundamental al momento de hacer la compra.

Ilustración: 2. Circuito Corto de Comercialización³



Experiencia nacional

- Proyecto Semilla

El proyecto Semilla⁴ se desarrolló en el marco de un convenio financiado por la Fundación Ford y ejecutado por una ONG microfinanciera que se llama Contactar y una organización local denominada la Agencia de Desarrollo, que promueve la competitividad de los productos locales. El objetivo general del proyecto era contribuir con la reducción de la pobreza rural en el departamento de Nariño. Los productores beneficiados por el proyecto son especializados en la producción de hortalizas en muy pequeña escala, lo cual genera también unas condiciones muy difíciles de vida. Entonces, el reto era generar ingresos y mantener a la actividad agropecuaria en unas condiciones adecuadas de competitividad. El Proyecto trabaja en 5 municipios del departamento de Nariño, que tiene un total de 64 municipios.

³ Op. Cite, p 57.
⁴ CEPAL, N. (2014). Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar.

Asimismo, el proyecto brinda servicios financieros a través de Contactar, que permiten que los productores tengan el capital necesario para poder mejorar y producir en buenas condiciones. Por último, fortalece la asociatividad, buscando juntar en una sola empresa comercializadora a las diferentes asociaciones de productores con las cuales trabajamos.

Experiencia internacional

Si bien este proyecto de ley no busca la creación de una política pública exclusivamente para la comercialización de productos del sector agropecuario, es necesario tener cierto tipo de claridades para entender los diversos avances organizativos, técnicos y gubernamentales generados en la profundización de las estrategias propias de los Circuitos Cortos de Comercialización. En este caso, algunos países que han avanzado en una agenda local o nacional para la generación de externalidades positivas a cada uno de los actores involucrados en el desarrollo óptimo de estas iniciativas comerciales.

Los Circuitos Cortos de Comercialización cumplen un rol fundamental dentro del empoderamiento económico y social de los pobladores de un determinado territorio, fortalecen la seguridad alimentaria, generan nuevos puestos de trabajo formal y reducen las limitaciones de los cultivadores agrícolas y microempresarios el acceso satisfactorio a grandes superficies de comercio, eliminando consigo las diferentes barreras de comercialización, acceso, volumen y capacidad de producción. Adicionalmente los Circuitos Cortos de Comercialización podrían fungir como mecanismo redistributivo en cuanto a la compra de insumos básicos por parte del Gobierno Nacional para cumplir con los programas alimenticios que se tengan.

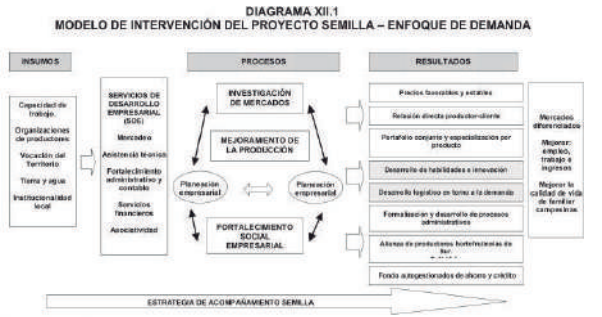
Los países que han tenido algunas consideraciones al respecto son los siguientes:

1. Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas Inclusivas – Perú.

El proyecto de Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas inclusivas es un proyecto promovido por la Sociedad Peruana de Gastronomía (APEGA) aproximadamente desde el mes de mayo del 2013 teniendo como objetivo de reducir la malnutrición infantil y minimizar sustancialmente la pobreza rural a través de la promoción económica de la pequeña agricultura, la cual constituye uno de los motores del crecimiento económico local por su impacto en la mano de obra y la articulación de diversas actividades productivas dentro de la cadena de producción, transformación y comercialización de los bienes ofrecidos por los beneficiarios de esta iniciativa comercial a nivel nacional.

El proyecto contempla dos ferias y busca fortalecer las capacidades de gestión de los feriantes mediante la realización de talleres mensuales en temas tales como organización, operaciones, comercialización y finanzas. Asimismo, se pretende familiarizar a los operadores en temas asociados con las nuevas expectativas de los mercados urbanos y las exigencias de los mercados minoristas, y se espera lograr una renovación de sus modelos de

Los campesinos son productores familiares a pequeña escala y están organizados en pequeños grupos. En Nariño, la asociatividad es un tema muy complejo, pues hay mucho individualismo. Las asociaciones locales agrupan entre 20 y 50 personas, que si bien es un número pequeño, comparativamente son grandes para la zona. El proyecto se concibió con un esquema de intervención basado en la demanda (diagrama XII.1).



Fuente: Proyecto Semilla.

Históricamente, la región ha sido productora de hortalizas, frutas y leche, y existen organizaciones de productores en la zona con capacidad y potencialidad para generar alimentos en muy buenas condiciones. Todo el territorio es zona de producción de alimentos, pues cuenta con todo tipo de pisos térmicos, siendo el único departamento de Colombia que es a la vez amazónico, andino y pacífico. Eso permite tener una amplia variedad de productos y una gran disponibilidad de agua de muy buena calidad. También hay una institucionalidad local que de una u otra forma ha buscado fomentar y promover estas capacidades

A partir de este conjunto de insumos, el Proyecto Semilla desarrolla un componente de servicios de desarrollo empresarial, en el cual cobran especial importancia el mercadeo, el acompañamiento técnico a los productores, el fortalecimiento administrativo y contable a nivel asociativo e individual.

negocios, propuestas de valor y, en varios casos, la modernización de la infraestructura física.

2. Ferias libres y mercados campesinos – Chile.

El avance presentado por Chile en los aspectos anteriormente mencionados se evidencian en la constitución de diversas “Ferias Libres” a nivel local para el acceso directo de los agricultores a las familias o compradores finales, derribando consigo diferentes barreras comerciales y de intermediación económica, favoreciendo con esto al campesino con precios el pago de justos sus productos comercializados y al consumidor final con una eventual reducción en el valor final de los productos y la especulación generada por las grandes cadenas comerciales.

Las ferias libres son desarrolladas a lo largo del territorio chileno, representándose de esta manera como un importante actor social y territorial, aportando en la consolidación de los circuitos cortos de comercialización, fortaleciendo la economía familiar y el desarrollo local de los ciudadanos, constituyendo una integración social para la construcción comunitaria de soluciones alimentarias sanas. Según observaciones encontradas por la Cepal y la FAO⁵ a lo largo del país se pueden encontrar cerca de 933 ferias libres, teniendo un impacto aproximadamente de 66.514 comerciantes en todo el país, impactando favorablemente en las finanzas regionales de Chile.

3. Circuitos Cortos en las Compras Públicas para la Alimentación Escolar

El Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNEA del Brasil tiene aproximadamente 50 años de funcionamiento dentro de la población más vulnerable del vecino país. En los primeros años de desarrollo de este programa se observaba una centralización comercial que favorecía a grandes productores agropecuarios para solventar las necesidades y viabilidad de este proyecto. A partir del programa tuvo un proceso de descentralización e incluyó la participación de la agricultura familiar dentro del círculo comercial del programa de alimentación.

En 2009, el PNEA⁶ logró la aprobación de una ley que establece que por lo menos 30% de los recursos que el Estado entrega a los municipios para la compra de alimentos escolares deben ser focalizados en la agricultura familiar y sus organizaciones.

Para el caso peruano el programa de alimentación escolar tiene unas particularidades favorables nuevamente para las economías locales y el desarrollo de los agricultores de la región. En este caso, el programa de alimentación respeta las identidades alimentarias de los territorios, favoreciendo no solo la seguridad alimentaria de la región sino dando un

⁵ CEPAL, N. (2014). Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar.
⁶ Ibidem.

impulso y reconocimiento a los productores locales de los productos básicos utilizados en este programa.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Colombia es un país con vocación agrícola por las características de nuestro suelo, las cuales permiten el establecimiento de sistemas de producción agrícola, con plantas cultivadas de diferentes ciclos de vida y productos. Dicho lo anterior, La producción agrícola esta subexplotada con relación a la ganadera - por ejemplo - las áreas aptas para la producción agrícola abarcan 22 millones de hectáreas (19,3%), pero tan solo se utilizan aproximadamente 5,3 millones (4,7%), mientras que la ganadería utiliza 34,8 millones de hectáreas (36,6%) (IGAC, 2013⁷).

Sin embargo, el país no ha logrado superar la expectativa productiva que supone su vocación, ubicación y condiciones climáticas, en gran medida a la falta de productividad e infraestructura que imposibilita el transporte, conectividad digital y acceso a otros bienes y servicios indispensables para el comercio y productividad. Por supuesto, la mera estimación o potencial productivo no supone la concreción de riqueza, se requiere entonces de la puesta en marcha de iniciativas integrales que contribuyan al fomento del comercio interno y la mejora de la productividad en el país.

Según el Banco de Desarrollo de América Latina - CAF - en 2021, Colombia presentó un evidente rezago de productividad agropecuaria respecto del resto de la región, puesto que, en las últimas 2 décadas, el sector agropecuario en Colombia ha mantenido un pírco 15,1% de productividad, muy inferior al promedio de la región que se sitúa en el 47,5%. (CAF, 2021⁸).

Nuestro problema de productividad tiene una estrecha relación con la informalidad comercial y en la tenencia de la tierra, cuestiones que restringen el acceso al mercado de créditos para el apalancamiento productivo, e incluso, a bienes o beneficios públicos. De hecho, para la Sociedad de Agricultores de Colombia⁹ - SAC -, la informalidad agrícola en nuestro campo es del 86%, dicho de otra forma, apenas el 14% de los productores agrícolas

⁷ IGAC, 2013. Extraído del portal institucional del IGAC. <https://igac.gov.co/es/noticias/colombia-un-pais-con-una-diversidad-de-suelos-ignorada-y-desperdiciada#:~:text=El%20listado%20de%20departamentos%20con,%2C%20Sucre%2C%20Tolima%2C%20Valle%20del>

⁸ CAF, 2021. Extraído del portal institucional del CAF. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/04/la-necesidad-de-aumentar-la-productividad-del-agro-colombiano/#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%2020%20a%C3%B1os,y%20clima%20como%20Costa%20Rica.>

⁹ SAC, 2019. Extraído de El País. <https://www.elpais.com.co/economia/informalidad-supera-el-86-en-el-campo-presidente-de-la-sac.html>

en Colombia están formalizados. Por otra parte, cerca del 52% de los predios en el país están en situación de informalidad, según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria¹⁰.

Por lo anterior - como se verá en el desarrollo del texto propuesto - consideramos de inmenso valor para el presente proyecto introducir disposiciones que incentiven la formalización, pues a nuestro juicio, sin formalización no existiría el encadenamiento comercial fundamental para la expansión de nuestro mercado agrícola.

De manera que, constituir definitivamente circuitos de comercialización que faciliten la ampliación del mercado agrícola interno del país es fundamental. Después de todo, la constitución de mercado/comercio - bajo estándares de competitividad, calidad, rentabilidad y satisfacción del consumidor - es el mejor ejercicio para la generación y redistribución efectiva de la riqueza.

Consideramos por lo anterior, que la creación de un “Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales” que tiene como propósito el fomento de “Circuitos Cortos de Comercialización” supone una propuesta de provecho para municipios productores, de manera que facilita la comercialización. Por supuesto, la puesta en marcha de la presente propuesta requiere del trabajo articulado de soluciones que faciliten la expansión de los mercados locales, como por ejemplo, la infraestructura¹¹ para el riego y el drenaje de cultivos en el país, pues esta solo cubre el 6% de nuestro potencial agrícola.

Desde nuestro rol como ponentes reconocemos la importancia de encontrar una solución integral a la falta de competitividad y el presente proyecto - a través de la presente ponencia - contribuye con la activación, fomento y formalización productiva de iniciativas locales.

¹⁰ UPRA, 2019. Extraído del portal institucional de la UPRA. https://somosupra.upra.gov.co/documents/10184/159215/001_informalidad_tenencias_tierras

¹¹ CAF, 2021. Extraído del portal institucional del CAF. <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/04/la-necesidad-de-aumentar-la-productividad-del-agro-colombiano/#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%2020%20a%C3%B1os,y%20clima%20como%20Costa%20Rica.>

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL TEXTO APROBADO POR LA HONORABLE COMISIÓN III DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY N° 148 DE 2022 SENADO, 179 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN INCENTIVOS PARA EL APOYO A INICIATIVAS LOCALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

TEXTO APROBADO EN IER. DEBATE DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 1°. Objeto. Crear el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales para fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización y fomentar la formalización empresarial de pequeños y medianos productores.	Artículo 1°. Objeto. Crear el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales para el fortalecimiento empresarial y los Circuitos Cortos de Comercialización de pequeños y medianos productores.	Modificación sugerida por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo en desarrollo de Mesa Técnica celebrada el 18 de mayo del presente año. Desde el Ministerio de Comercio Industria y Turismo se propone ajuste en la redacción para armonizar el objeto del proyecto con la redacción del Planes y proyectos relacionados con el presente Proyecto de Ley.
Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se adoptan las siguientes definiciones: Circuitos Cortos de Comercialización - CCC: Son redes alternativas de comercio en los mercados locales que configuran un modelo de circulación sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y social que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de producción de las comunidades campesinas y a la seguridad alimentaria de las regiones. Este modelo está vinculado al estímulo de la agricultura familiar, la inclusión de productores locales y el impulso de emprendedores de pequeña escala en el mercado local.	Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se adoptan las siguientes definiciones: Circuitos Cortos de Comercialización - CCC: Son redes alternativas de comercio en los mercados locales que configuran un modelo de circulación sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y social que contribuyan al mejoramiento de las comunidades campesinas y a la seguridad alimentaria de las regiones. Este modelo está vinculado al estímulo de productores locales y el impulso de emprendedores de pequeña escala en el mercado local.	A través de proposición avalada del Senador Juan Diego Echavarría del 10 de mayo de 2023, se incluye en la definición de “Organización de víctimas”, la frase “víctimas del conflicto armado”, toda vez que se busca especificar la naturaleza de las organizaciones de víctimas.
Iniciativas Locales: Son las iniciativas	Iniciativas Locales: Son las iniciativas	

productivas formuladas por los micro, pequeños y medianos empresarios y/o productores agropecuarios locales, y/o campesinos, así como las iniciativas de los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio.	productivas formuladas por los micro, pequeños y medianos empresarios y/o productores agropecuarios locales, y/o campesinos, así como las iniciativas de los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio.	
Plaza de Iniciativa Local: Es el inmueble, público o privado sobre el cual el titular del derecho de dominio del inmueble que cumpla con las características reglamentarias, autoriza el uso gratuito, voluntario y temporal de este, en razón del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales.	Plaza de Iniciativa Local: Es el inmueble, público o privado sobre el cual el titular del derecho de dominio del inmueble que cumpla con las características reglamentarias, autoriza el uso gratuito, voluntario y temporal de este, en razón del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales.	
Organizaciones de Víctimas: es una iniciativa de las propias víctimas que en su deseo de contribuir mutuamente con su bienestar se coordinan con ese propósito.	Organizaciones de Víctimas: es una iniciativa de las propias víctimas del conflicto armado que en su deseo de contribuir mutuamente con su bienestar se coordinan con ese propósito.	
Organizaciones Campesinas: Las organizaciones campesinas, también llamadas organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares son agrupaciones de base, formales o informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tiene por lo menos un objetivo común.	Organizaciones Campesinas: Las organizaciones campesinas, también llamadas organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares son agrupaciones de base, formales o informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tiene por lo menos un objetivo común.	
Juntas de Acciones Comunales: La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitario de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con	Juntas de Acciones Comunales: La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitario de gestión social, sin	

Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que implementen y desarrollen las iniciativas que trata la presente ley, podrán recibir financiación por parte del Ministerio de agricultura de una de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación y/o donaciones.	Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que implementen y desarrollen las iniciativas que trata la presente ley, podrán recibir financiación por parte del Ministerio de agricultura de una de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación y/o donaciones. <u>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos mediante los cuales, los municipios accederán a la financiación de las iniciativas que se tratan en la presente ley.</u>	
Artículo 9°. Beneficiarios. Los micro, pequeños y medianos empresarios, productores agropecuarios locales, y/o campesinos, organizaciones y comunidades indígenas, así como los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio. Para el caso de los Municipios PDET serán incluidas adicional a los anteriores beneficiarios, las organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas y juntas de acciones comunales que pertenezcan a los municipios PDET. Parágrafo. Para el caso de los Municipios PDET la financiación de estos incentivos podrán ser con cargo al presupuesto general de la nación, sin perjuicio de que los respectivos municipios cofinancien con recursos propios.	Artículo 9°. Beneficiarios. Los micro, pequeños y medianos empresarios, productores agropecuarios locales, y/o campesinos, organizaciones y comunidades indígenas, así como los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio. Para el caso de los Municipios PDET serán incluidas adicional a los anteriores beneficiarios, las organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas y juntas de acciones comunales que pertenezcan a los municipios PDET. Parágrafo. Para el caso de los Municipios PDET la financiación de estos incentivos podrán ser con cargo al presupuesto general de la nación, sin perjuicio de que los respectivos municipios cofinancien con recursos propios.	Sin modificaciones.
Artículo 10°. Adiciónese el siguiente numeral al parágrafo del Artículo 2° de	Artículo 10°. Adiciónese el siguiente numeral al parágrafo del Artículo 2°	Sin modificaciones.

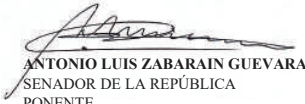
la Ley 1901 de 2018 "Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)" el cual quedará así: 16. Dar aplicación al Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, permitiendo y auspicando la realización de Plazas de Iniciativas Locales.	de la Ley 1901 de 2018 "Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)" el cual quedará así: 16. Dar aplicación al Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, permitiendo y auspicando la realización de Plazas de Iniciativas Locales.	
Artículo 11°. El INVIMA o quien haga sus veces en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollarán dentro de los seis meses (6) siguientes a la vigencia de la presente ley, una estrategia de apoyo a los emprendimientos rurales desarrollados en el marco de la implementación de circuitos cortos de comercialización, mediante la cual se diseñe un esquema tarifario favorable que permita el acceso subsidiado a los registros de productos derivados de emprendimientos rurales de que trata la presente ley en el marco de lo establecido en la Ley 2069 de 2020.	Artículo 11°. El INVIMA o quien haga sus veces en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollarán dentro de los seis meses (6) siguientes a la vigencia de la presente ley, una estrategia de apoyo a los emprendimientos rurales desarrollados en el marco de la implementación de circuitos cortos de comercialización, mediante la cual se diseñe un esquema tarifario favorable que permita el acceso subsidiado a los registros de productos derivados de emprendimientos rurales de que trata la presente ley en el marco de lo establecido en la Ley 2069 de 2020.	Sin modificaciones.
Artículo 12°. Seguimiento y evaluación. El Departamento Nacional de Planeación deberá establecer mecanismos para el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Así mismo, en cinco (5) años contados a partir de que se empiece a implementar el Plan se deberá realizar una evaluación de impacto de este del cual surjan las recomendaciones para su mejora.	Artículo 12°. Seguimiento y evaluación. El Departamento Nacional de Planeación deberá establecer mecanismos para el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Así mismo, en cinco (5) años contados a partir de que se empiece a implementar el Plan se deberá realizar una evaluación de impacto de este del cual surjan las recomendaciones para su mejora.	Ajuste sugerido en la Mesa Técnica celebrada el 18 de mayo del presente año, cuyo propósito es el de responsabilizar al Ministerio de Agricultura como orientador del sector.
Parágrafo 1. Para el seguimiento y evaluación a que hace referencia el	Parágrafo 1. Para el seguimiento y evaluación a que hace referencia el	

presente artículo se utilizará la información recopilada por el DANE según el artículo 7 de la presente ley. Parágrafo 2. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance del diseño y la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales en los primeros diez (10) días del comienzo de cada legislatura.	presente artículo se utilizará la información recopilada por el DANE según el artículo 7 de la presente ley. Parágrafo 2. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo , el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación ; presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance del diseño y la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales en los primeros diez (10) días del comienzo de cada legislatura.	
Artículo 13°. Componente educativo y ambiental. El presente plan deberá contar con una estrategia educativa y ambiental, en la que participarán en conjunto el SENA, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente; dicha estrategia tendrá como objetivo promover herramientas que le permitan al agricultor ampliar su oferta, mejorar los procesos, contribuir a la producción sostenible, adquirir conocimientos en el área financiera, entre otros.	Artículo 13°. Componente educativo y ambiental. El presente plan deberá contar con una estrategia educativa y ambiental, en la que participarán en conjunto el SENA, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente; dicha estrategia tendrá como objetivo promover herramientas que le permitan al agricultor ampliar su oferta, mejorar los procesos, contribuir a la producción sostenible, adquirir conocimientos en el área financiera, entre otros.	Sin modificaciones.
Artículo 14°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 14°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

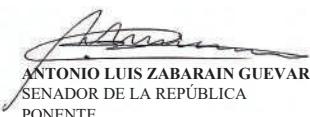
VI. PROPOSICIÓN FINAL DEL INFORME DE PONENCIA

Por las razones expuestas y en mi calidad de ponente designado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Ley N° 148 de 2022 Senado, 179 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, solicitamos a los honorables senadores de la Honorable Plenaria del Senado de la República dar debate al texto propuesto.


ANTONIO LUIS ZABARRAIN GUEVARA
SENADOR DE LA REPÚBLICA
PONENTE

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 148 DE 2022 SENADO, 179 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN INCENTIVOS PARA EL APOYO A INICIATIVAS LOCALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1°. Objeto. Crear el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales para el fortalecimiento empresarial y los Circuitos Cortos de Comercialización de pequeños y medianos productores. Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se adoptan las siguientes definiciones: Circuitos Cortos de Comercialización - CCC: Son redes alternativas de comercio en los mercados locales que configuran un modelo de circulación sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y social que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de producción de las comunidades campesinas y a la seguridad alimentaria de las regiones. Este modelo está vinculado al estímulo de la agricultura familiar, la inclusión de productores locales y el impulso de emprendedores de pequeña escala en el mercado local. Iniciativas Locales: Son las iniciativas productivas formuladas por los micro, pequeños y medianos empresarios y/o productores agropecuarios locales, y/o campesinos, así como las iniciativas de los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio. Plaza de Iniciativa Local: Es el inmueble, público o privado sobre el cual el titular del derecho de dominio del inmueble que cumpla con las características reglamentarias, autoriza el uso gratuito, voluntario y temporal de este, en razón del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Organizaciones de Víctimas: Es una iniciativa de las propias víctimas del conflicto armado que en su deseo de contribuir mutuamente con su bienestar se coordinan con ese propósito. Organizaciones Campesinas: Las organizaciones campesinas, también llamadas organizaciones locales, comunitarias, rurales o populares son agrupaciones de base, formales o informales, voluntarias, democráticas, cuyo fin primario es promover los objetivos económicos o sociales de sus miembros. Independientemente de su situación	jurídica o grado de formalización se caracterizan por ser grupos de personas que tiene por lo menos un objetivo común. Juntas de Acciones Comunes: La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitario de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. Artículo 3°. Principios. El Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales y sus servicios asociados deberán ser formulados e implementados en el marco de los siguientes principios rectores: Participación: Los beneficiarios del Plan, así como la sociedad civil, participarán en la formulación y aplicación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales que contando con la información, asesoría y acompañamiento necesario. Baja o nula intermediación: Los circuitos de proximidad o circuitos cortos son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre productores y consumidores. Capacitación y desarrollo. Se deberán implementar estrategias de formalización y capacitación que facilite el tránsito del campesino hacia un modelo de comercialización productivo, propendiendo por la asociatividad y la inclusión en procesos de compras públicas que incluyan a pequeños productores. Cercanía geográfica: Se entenderá como la proximidad geoespacial existente entre los actores involucrados para el desarrollo de los Circuitos Cortos de Comercialización como mecanismo para reducir costos económicos y ambientales directos asociados al desplazamiento para la comercialización de un bien o servicio, promoviendo la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario o reduciendo al mínimo el intermediario entre productores y consumidores. Fortalecimiento del capital social: Estipulan una creciente contribución al tema de la sostenibilidad, en un contexto amplio: sostenibilidad social, sostenibilidad económica y sostenibilidad ambiental. Enfoque Territorial: Se deberán reconocer las condiciones particulares de los territorios para diseñar e implementar el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales y sus servicios asociados. Igualdad y enfoque diferencial: Las medidas contempladas en la presente ley serán aplicadas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la
opinión política o filosófica de los beneficiarios. Adicionalmente, reconociendo que hay poblaciones tradicionalmente discriminadas y marginadas se deben brindar espacios seguros y adecuados su participación en el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Innovación. Las iniciativas locales de micro, pequeños y medianos empresarios, empresarios unipersonales y productores agropecuarios locales, se fortalecerá mediante programas educativos gratuitos brindados por el Estado, cuando existan cambios, actualizaciones o novedades del mercado o en los procesos productivos de sus bienes o servicios, con el fin de reducir costos para lograr alcanzar sostenibilidad económica acorde a las necesidades de la demanda. Parágrafo. Se deben brindar espacios seguros y adecuados para los pueblos indígenas, las comunidades negras, Afrocolombianas, raizales y palenqueras, los campesinos, y la población femenina, puesto son poblaciones tradicionalmente discriminadas, la cuales, requieren una reivindicación de sus derechos en la implementación de circuitos cortos de comercialización para la ruralidad colombiana. Artículo 4°. Formulación e Implementación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Departamento Nacional de Planeación tendrá 1 año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para diseñar y comenzar a implementar el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, para lo cual deberá tener en cuenta las iniciativas de la presente ley y de la Ley 2046 de 2020. El proceso de diseño del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales deberá garantizar la participación de los gremios empresariales, cívicos y comunitarios, organizaciones y/o asociaciones campesinas y de la ciudadanía en general. Parágrafo 1°. El gobierno nacional, las Gobernaciones Departamentales y las alcaldías municipales y distritales deberán mantener disponible en su página web, canales de información, seguimiento y aplicación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales de manera pública para ser consultada permanentemente con fines de promoción y control por todos los interesados, quienes podrán efectuar los comentarios, observaciones, solicitudes o recomendaciones que consideren conducentes. Parágrafo 2°. Plan Nacional de apoyo a las iniciativas locales, para el diseño y fomento de los Circuitos Cortos Comerciales, aplicable a las necesidades del municipio y región correspondiente. Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el responsable de la coordinación de la implementación, ejecución y del seguimiento al Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales así como, de la política pública para el diseño y fomento de los circuitos cortos de comercialización.	Parágrafo 4°. Las entidades territoriales que adhieran la implementación del Plan Nacional de apoyo a las iniciativas locales, deberán brindar las condiciones necesarias para estimular la formalización empresarial de sus productores/beneficiarios inscritos. Artículo 5. Objetivos. Los objetivos del Plan deberán estipular los componentes básicos de desarrollo, alcance y entrada en funcionamiento, conforme se dispone en la presente ley, buscando el fortalecimiento de la Micro y pequeña empresa, la inclusión de las mujeres y los jóvenes rurales y de campesinos, la contribución a la disminución de la pobreza multidimensional, la promoción y consolidación de la soberanía y la seguridad alimentaria y el cumplimiento de las consideraciones presentes en la política. El desarrollo del Plan tendrá los siguientes objetivos específicos: - Mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural y de iniciativa local a través de la reducción de la asimetría de información productor-comprador. - Mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional. - Priorizar sistemas productivos que cuenten con esquemas asociativos de comercialización en los mercados y en los circuitos agroalimentarios locales y regionales, así como las iniciativas derivadas de comunidades de mujeres rurales, de comunidades atendidas por el programa PNIS de la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces y por la población atendida por la ARN o quien haga sus veces. - Promover el consumo local de productos de la región que contribuya a la generación de ingresos y la promoción de la seguridad alimentaria del territorio. - Incentivar la asociatividad de los pequeños productores, y campesinos para generar volúmenes de producción y comercialización a escala en mercados locales y subregionales, a partir de una infraestructura física adecuada. - Fortalecer la competitividad de los pequeños productores a través del fortalecimiento de sus esquemas de producción, comercialización y el fortalecimiento empresarial. Artículo 6°. Aplicación. Los municipios, en uso de su autonomía territorial, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, garantizarán la realización de Plazas de Iniciativa local en el marco del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Se debe poner en conocimiento de la ciudadanía la realización de Plazas de Iniciativa Local con tiempos suficientes y por los medios adecuados, con la finalidad de garantizar la participación efectiva de los beneficiarios en estos espacios. Parágrafo 1. Dentro de la órbita de sus competencias, los departamentos y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Comercio, Industria y Turismo, deberán brindar apoyo a los municipios, en el marco del Plan Nacional de Apoyo a iniciativas Locales, para el diseño e implementación de estrategias orientadas a garantizar la participación de

los productores agrícolas que requieran movilizarse desde las zonas rurales para ofrecer sus productos en las Plazas de Iniciativas Locales, priorizando para este fin la participación de los transportadores propietarios y/o conductores independientes locales y subregionales. Parágrafo 2. El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con las entidades territoriales, priorizará dentro de su plan de inversiones proyectos de construcción y/o adecuación de espacios e inmuebles municipales que sirvan para la implementación de las plazas de iniciativa local. Artículo 7°. Seguimiento. El Departamento Nacional de Planeación, adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuenten los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas beneficiarias del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública. El Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con las secretarías de planeación municipal o de gobierno donde no las hubiesen, realizará las mediciones con la suficiente periodicidad para revisar los cambios y progreso de las iniciativas locales y se reportará al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el marco de lo establecido en la ley 79 de 1993 o aquella que la reemplace y como miembro del Sistema Estadístico Nacional. Artículo 8°. Financiamiento. Los recursos requeridos para el funcionamiento del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales deben ser incluidos en la programación del presupuesto de los municipios que decidan aplicar el mismo. Parágrafo 1. Las plazas de iniciativa local que se implementen y desarrollen en inmuebles de propiedad de las entidades territoriales podrán recibir financiación a través del mecanismo de obras por impuestos establecido en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, reglamentado a través del Decreto 1147 de 2020, para lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos para ello. Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, que implementen y desarrollen las iniciativas que trata la presente ley, podrán recibir financiación por parte del Ministerio de agricultura de una de las partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación y/o donaciones. Parágrafo 2. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos mediante los cuales, los municipios accederán a la financiación de las iniciativas que se tratan en la presente ley. Artículo 9°. Beneficiarios. Los micro, pequeños y medianos empresarios, productores agropecuarios locales, y/o campesinos, organizaciones y comunidades indígenas, así como	los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio. Para el caso de los Municipios PDET serán incluidas adicional a los anteriores beneficiarios, las organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas y juntas de acciones comunales que pertenezcan a los municipios PDET. Parágrafo. Para el caso de los Municipios PDET la financiación de estos incentivos podrán ser con cargo al presupuesto general de la nación, sin perjuicio de que los respectivos municipios cofinancien con recursos propios. Artículo 10°. Adiciónese el siguiente numeral al parágrafo del Artículo 2° de la Ley 1901 de 2018 "Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)" el cual quedará así: 16. Dar aplicación al Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, permitiendo y auspiciando la realización de Plazas de Iniciativas Locales. Artículo 11°. El INVIMA o quien haga sus veces en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollarán dentro de los seis meses (6) siguientes a la vigencia de la presente ley, una estrategia de apoyo a los emprendimientos rurales desarrollados en el marco de la implementación de circuitos cortos de comercialización, mediante la cual se diseñe un esquema tarifario favorable que permita el acceso subsidiado a los registros de productos derivados de emprendimientos rurales de que trata la presente ley en el marco de lo establecido en la Ley 2069 de 2020. Artículo 12°. Seguimiento y evaluación. El Departamento Nacional de Planeación deberá establecer mecanismos para el seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales. Así mismo, en cinco (5) años contados a partir de que se empiece a implementar el Plan se deberá realizar una evaluación de impacto de este del cual surjan las recomendaciones para su mejora. Parágrafo 1. Para el seguimiento y evaluación a que hace referencia el presente artículo se utilizará la información recopilada por el DANE según el artículo 7 de la presente ley. Parágrafo 2. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance del diseño y la implementación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales en los primeros diez (10) días del comienzo de cada legislatura. Artículo 13°. Componente educativo y ambiental. El presente plan deberá contar con una estrategia educativa y ambiental, en la que participarán en conjunto el SENA, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente; dicha estrategia tendrá como
objetivo promover herramientas que le permitan al agricultor ampliar su oferta, mejorar los procesos, contribuir a la producción sostenible, adquirir conocimientos en el área financiera, entre otros. Artículo 14°. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA SENADOR DE LA REPÚBLICA PONENTE	CONTENIDO Gaceta número 622 - lunes 5 de junio de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS Págs. Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 247 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 1821 de 2016, en relación con la edad de retiro de los altos funcionarios del Estado. 1 Informe de ponencia positiva para cuarto debate al Proyecto de ley número 251 DE 2022 Senado, 191 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando Programa de Especialización Médico-Quirúrgica dentro del Sistema de Residencias Médicas en Colombia. 7 informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley número 148 de 2022 Senado, 179 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones. 11 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023