



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1724

Bogotá, D. C., lunes, 29 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado en el país, se incentiva la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se promueven los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2020**

**“Por medio de la cual se fortalecen las Plazas de Mercado Públicas del país, se incentiva la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se promueven los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones”**

\*\*\*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto fortalecer las Plazas de Mercado públicas del país, incentivar su conservación como patrimonio cultural y espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.

**ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley aplica para todas las plazas de mercado públicas del país, los pequeños y medianos productores rurales de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso de producción, comercialización y las entidades estatales de orden territorial y nacional.

**ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.** Para la buena aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:

**Plaza de Mercado:** Es el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con calidad nutricional, oportunidad, confianza y precio justo, a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios. Es también un centro activo de encuentro entre el campo y la ciudad. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas competentes.<sup>1</sup>

**Economía campesina, familiar y comunitaria:** Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, organizado y gestionado por

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación (2018) Construcción y dotación de una plaza de mercado. Recuperado de: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/plazademercado/PTplazademercado.pdf>

los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para las y los habitantes y comunidades rurales.<sup>2</sup>

**Circuitos cortos de comercialización:** Los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos locales o de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación, lo que permite precios justos tanto al productor como al consumidor. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias, generan un impacto medioambiental más bajo. Así mismo, estos circuitos propician un proceso de concientización entre personas productoras y consumidoras, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable.<sup>3</sup>

**Economía solidaria:** Sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.<sup>4</sup>

**Mercados campesinos y comunitarios:** Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios y culturales a nivel local caracterizados por: (i) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de personas productoras y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (iii) venta de productos frescos, de temporada y de mínimo procesamiento; (iv) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (v) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (vi) fomento

<sup>2</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Resolución 464 de 2017 por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Congreso de la República. Ley 454 de 1998 “Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.”

<p>de la agricultura limpia o agroecológica. Estos esquemas de comercialización suelen operar en plazas, parques, escuelas y otro tipo de espacios de tipo público o comunitario.<sup>5</sup></p> <p><b>Alimentación Adecuada.</b> Es aquella que satisface las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</p> <p><b>Soberanía Alimentaria.</b> La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. COLABORACIÓN ARMÓNICA DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO.</b> Las competencias atribuidas a las distintas entidades y niveles territoriales a través de esta ley, garantizarán la adecuada coordinación para el cumplimiento de los fines previstos, las cuales serán ejercidas conforme a los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las decisiones tomadas por las entidades públicas, en ejercicio de las funciones dadas por la presente Ley, tendrán en cuenta la participación de la sociedad civil, con el objetivo de generar una política pública acorde a las necesidades de cada uno de los distintos territorios del país.</p> <p><b>CAPÍTULO I: DEL FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DE MERCADO EN EL PAÍS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. MESA TÉCNICA NACIONAL DE PLAZAS DE MERCADO.</b> Créese la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado como instancia consultiva, decisoria y articuladora para la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de Estado que trata el artículo 12 de la presente ley, del plan para el fortalecimiento, rehabilitación y adecuación de las Plazas de Mercado que trata el artículo 9 y demás instrumentos y herramientas que trata la presente ley. La composición de la Mesa será así:</p> <p><sup>5</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ob cit.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) El director o directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o su delegado o delegada.</li> <li>2) El Ministro o Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) o su delegado o delegada</li> <li>3) El Ministro o Ministra de Comercio, Industria y Turismo (MINTIC) o su delegado o delegada</li> <li>4) El Ministro o Ministra de las Tecnologías, la Información y Las Comunicaciones (MINTIC) o su delegado o delegada</li> <li>5) El Ministro de Cultura o su delegado o delegada</li> <li>6) El Ministro de Trabajo o su delegado o delegada</li> <li>7) El director o directora de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) o su delegado o delegada</li> <li>8) Una persona representante de la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</li> <li>9) Una persona representante de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)</li> <li>10) Una persona representante de Colombia Compra Eficiente</li> <li>11) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios categoría especial según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"</li> <li>12) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de primera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> <li>13) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de segunda categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> <li>14) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de tercera categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> <li>15) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de cuarta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> <li>16) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de quinta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>17) Una persona representante de las Plazas de Mercado Públicas de municipios de sexta categoría según lo establecido en la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".</li> <li>18) Un alcalde de cada una de las 16 subregiones establecidas como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- según lo previsto en el decreto ley 893 de 2017.</li> <li>19) Una persona representante de la Asociación Nacional de Consumidores.</li> <li>20) Una persona representante de las organizaciones de economía social y solidaria del nivel nacional.</li> <li>21) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de categoría especial designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>22) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de primera categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>23) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de segunda categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>24) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de tercera categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>25) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de cuarta categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>26) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de quinta categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>27) Un alcalde o alcaldesa en representación de los municipios de sexta categoría designado por la Federación Colombiana de municipios</li> <li>28) Tres (3) representantes de las organizaciones de mujeres del nivel nacional</li> <li>29) Tres (3) representantes de los productores de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria del nivel nacional.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado se reunirá cada 6 meses de manera ordinaria y de manera extraordinaria cuando se requiera. La primera reunión de la Mesa será en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley con el propósito de reglamentar sus funciones, organización y lineamientos, teniendo en cuenta los artículos 6, 7 y 8 de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contando con el principio de participación, establecerá el mecanismo para la elección de los representantes que tratan los numerales 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 que trata el presente artículo.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Los representantes de los numerales 20, 28 y 29 decidirán autónomamente la persona delegada que les representará en la Mesa Técnica Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4º.</b> La financiación para que las personas representantes de los numerales 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, 20, 28 y 29 puedan asistir a las reuniones de la Mesa quedará bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º. DE LAS SUBCOMISIONES DE TRABAJO.</b> Para el buen funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas, esta tendrá por lo menos las siguientes subcomisiones de trabajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Subcomisión de Infraestructura, Adecuación y Rehabilitación</li> <li>b. Subcomisión de Cultura</li> <li>c. Subcomisión de Fortalecimiento Social</li> <li>d. Subcomisión de Comercialización</li> <li>e. Subcomisión de Cooperativismo</li> <li>f. Subcomisión de Salud y Medio Ambiente</li> <li>g. Subcomisión de Soberanía Alimentaria</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Las personas representantes que trata el artículo 4, se distribuirán equitativamente dentro de las subcomisiones de trabajo. Estas subcomisiones tendrán dentro de su composición, a representantes de las entidades del orden nacional, de los entes territoriales, representantes de las Plazas de Mercado Públicas y de las Organizaciones y Asociaciones que tienen asiento al interior de la Mesa Técnica Nacional tal como lo establece el artículo 5 de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> En caso tal se requiera otra Subcomisión de Trabajo, la Mesa Técnica Nacional podrá crearla de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 4 de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. DEL CONSEJO TÉCNICO.</b> Créese el Consejo Técnico de la Mesa Técnica Nacional de las Plazas de Mercado Públicas como instancia de coordinación, articulación y decisión de las Subcomisiones de Trabajo que trata el artículo 6 de la presente ley, el cual estará integrado por un representante de cada Subcomisión de Trabajo.</p> <p><b>ARTÍCULO 8º. FUNCIONES DE LA MESA TÉCNICA NACIONAL DE PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.</b> La Mesa Técnica, a través de sus subcomisiones de trabajo, cumplirá con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer el reglamento interno del funcionamiento de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado públicas.</li> </ol>

<p>2. Construcción de los lineamientos de Política de Estado para el fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas como patrimonio cultural de la nación que trata el artículo 12 de la presente ley, en un término de mayor a un año de entrada en vigencia esta normativa, teniendo en cuenta el enfoque territorial.</p> <p>3. Construcción de los lineamientos del Plan para el fortalecimiento, rehabilitación y adecuación de las Plazas de Mercado Públicas que trata el artículo 9 de la presente ley, en un término no mayor a un año de entrada en vigencia esta normativa, teniendo en cuenta el enfoque territorial</p> <p>4. Diseñar e implementar un sistema de abastecimiento de alimentos que tenga como prioridad los circuitos cortos de comercialización, con el objetivo de disminuir huella de carbono y los desperdicios alimentarios.</p> <p>5. Definir los lineamientos y guías para la implementación de la presente ley y de su reglamentación.</p> <p>6. Diseñar e implementar una estrategia para la dignificación laboral de los trabajadores de las Plazas de Mercado y de las personas que ofertan sus productos al interior de estas.</p> <p>7. Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial, que fomenten la asociatividad y cooperativismo y fortalezcan las organizaciones de las personas que ofertan sus productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en las Plazas de Mercado, contando con el enfoque territorial</p> <p>8. Diseñar e implementar una estrategia para que las organizaciones solidarias que se creen en el marco de esta ley, puedan ofrecer los productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en el marco de la ley de Compras Públicas Locales.</p> <p>9. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer, impulsar y fomentar los Mercados Campesinos teniendo en cuenta el enfoque territorial.</p> <p>10. Diseñar e implementar estrategias para el fortalecimiento cultural de las Plazas de Mercado y potenciar el turismo al interior de las mismas.</p> <p>11. Diseñar, implementar y hacer seguimiento a una estrategia para la promoción, fortalecimiento, ejecución, monitoreo y evaluación de los Mercados Campesinos contando con el enfoque territorial.</p> <p>12. Hacer seguimiento y evaluación a cada una de los planes, política pública, estrategias y demás instrumentos que contiene la presente ley.</p> <p>13. Diseñar e implementar una estrategia para la promoción del consumo de alimentos saludables ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y Mercados Campesinos.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. Plan para la Adecuación, Rehabilitación y Fortalecimiento Social, Económico, Cultural, Ambiental y de Infraestructura de las Plazas de Mercado del País.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural, sin detrimento de las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales, contando con los</p>	<p>lineamientos que trata el inciso 2 del artículo 8 de la presente ley, crearán un plan para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental y de infraestructura de las Plazas Públicas de Mercado del país como patrimonio cultural de la nación.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> En los casos en que la adecuación y rehabilitación no sea posible y por lo tanto se requiera la reubicación, según criterios técnicos definidos por las alcaldías municipales o distritales, esta deberá hacerse a lugares con instalaciones adecuadas que garanticen condiciones adecuadas para el acceso, la logística, manipulación, comercialización, fortalecimiento de los valores culturales, así como la minimización de los riesgos sanitarios.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> La implementación del Plan se realizará teniendo en cuenta los criterios establecidos por los entes territoriales y sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> Dicho plan deberá detallar cuáles serán las entidades estatales responsables, su justificación y antecedentes, tiempos y número de proyectos a intervenir, alcance del plan, estrategias, instrumentos de política y de planeación, criterios de priorización, mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.</p> <p><b>ARTÍCULO 10°. FUENTES DE FINANCIACIÓN.</b> Las fuentes de financiación para la creación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan para la adecuación y rehabilitación de las Plazas de Mercado Públicas del país y dado los casos su reubicación cuando sea necesaria según criterios de las alcaldías municipales o distritales, estarán a cargo de:</p> <p>A) Presupuesto General de la Nación. B) Sistema General de regalías. C) El presupuesto destinado por los Entes Territoriales según establezcan autónomamente.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. DE LA CREACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS EN EL PAÍS.</b> El Departamento para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces, en tiempo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará el Registro único de las Plazas de Mercado Públicas en el país con el propósito de contar con información precisa sobre el número de Plazas, estado en que se encuentran, situación jurídica, número de personas que ofrecen sus productos al interior de estas, su condición étnica o cultural, sexo, género, edad, nivel de escolaridad, afiliación al sistema de seguridad social, condición socio económica, entre otros, para que el Gobierno Nacional y entes territoriales generen acciones de política pública en aras de su fortalecimiento y del progreso socioeconómico y dignificación de la labor de comercialización y abastecimiento alimentario que se desarrolla en dichos espacios.</p>
<p><b>PARÁGRAFO. PARÁGRAFO.</b> La información que resulte del Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado Públicas en lo que no corresponda a datos personales será de consulta pública y estará disponible en un portal web creado para tal fin por el Departamento para la Prosperidad Social o quien haga sus veces. Se utilizará únicamente para cumplir con los objetivos del presente artículo y la custodia y protección de datos personales estará a cargo del Gobierno Nacional y los entes territoriales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. POLÍTICA PÚBLICA.</b> En un término no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta el principio de la participación, creará la Política de Estado para la adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, cultural, ambiental y de infraestructura de las Plazas de Mercado Públicas del país como patrimonio cultural, así como los lineamientos para promover los incentivos a la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria que se ofrezcan en dichos espacios, la promoción, fortalecimiento y planeación de los Mercados Campesinos como instrumentos de Comercio Justo que promuevan los Circuitos Cortos de Comercialización desde un enfoque territorial así como la promoción del consumo de alimentos saludables comercializados en las plazas de mercado públicas y en los mercados campesinos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La formulación de esta política de Estado contará con los lineamientos que resulten de la Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado Públicas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para la buena construcción, desarrollo, seguimiento y evaluación de la política de Estado, esta deberá incluir información emanada del artículo 11° de la presente ley.</p> <p><b>CAPÍTULO II: DE LOS INCENTIVOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS PROVENIENTES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN LAS PLAZAS DE MERCADO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 13°. DE LOS SUBSIDIOS.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos de inversión, en un plazo no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollarán y pondrán en marcha una línea de subsidios de hasta 15 salarios mínimos legales vigentes para los pequeños y medianos productores rurales de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que oferten sus productos en las plazas de mercado, con el fin de fortalecer su proceso de comercialización.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los subsidios podrán ser destinados para: compra de equipos para fortalecimiento de las cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas</p>	<p>prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de las condiciones de saneamiento de los locales o transformación de los productos para inyectarle valor a los mismos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán dicha línea de subsidios.</p> <p><b>ARTÍCULO 14°. DE LOS CRÉDITOS.</b> El Gobierno nacional bajo la responsabilidad del Banco Agrario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con cargo a los recursos de inversión, en un plazo no mayor a un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollarán y pondrán en marcha una línea de créditos a bajo interés de hasta (50) salarios mínimos legales vigentes para los pequeños y medianos productores rurales de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que oferten sus productos en las plazas de mercado, con el fin de fortalecer su proceso de comercialización.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Los créditos podrán ser destinados para: compra de equipos para almacenamiento de cadenas en frío, compra de elementos para la promoción y buenas prácticas de cocina tradicional, fortalecimiento de las condiciones de saneamiento, transformación de los productos, promoción de hábitos de alimentación saludable, compra de equipos para movilización y entrega de productos, fortalecimiento organizativo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán dicha línea de créditos.</p> <p><b>CAPÍTULO III: DE LOS INCENTIVOS A LA ECONOMÍA SOLIDARIA DE LAS PERSONAS QUE OFERTAN SUS PRODUCTOS DE ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA EN LAS PLAZAS DE MERCADO.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 15°. EXENCIÓN DE PAGO DE REGISTRO Y RENOVACIÓN.</b> Sin perjuicio de las medidas que se adopten para el fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas establecido en los artículos 3 y 8 de la presente ley, las organizaciones de economía solidaria que incluyan en su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y que se constituyan y formalicen a partir de la vigencia de la presente ley, quedarán exentas del pago de los derechos por todo concepto en el Registro Único Empresarial y Social "RUES" durante los tres (3) primeros años de funcionamiento, contados a partir de la fecha de la asamblea de constitución. El registro de acto de constitución deberá realizarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de asamblea de constitución.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Las organizaciones de economía solidaria que se hayan constituido antes de la vigencia de la presente ley y que renueven su "RUES" e incluyan en su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y</p>

Comunitaria, también serán beneficiarias de la exención de pago de registro y renovación en los mismos términos del presente artículo.

**PARÁGRAFO 2.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, las Cámaras de Comercio establecerán mecanismos de información adecuados, que les permitan reportar oportunamente la constitución de organizaciones de economía solidaria que dentro de su objeto esté la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria o la renovación de su registro, a la Superintendencia de Economía Solidaria o la entidad que ejerza control sobre las mismas.

**ARTÍCULO 16°. EXENCIÓN DE REQUISITOS PARA OTORGAMIENTO DE CRÉDITO.** Las organizaciones de economía solidaria creadas en el marco de esta ley y que dentro de su objeto esté la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y cuyos proyectos socioeconómicos a financiar cuenten con el monitoreo, acompañamiento y respaldo de una entidad de gobierno, podrán acceder a crédito de las entidades de financiamiento público sin que sea exigible para ello la acreditación o el cumplimiento de requisitos adicionales relacionados con vigencia de la organización y/o experiencia demostrable.

**ARTÍCULO 17°. ASESORÍA.** Desde la entrada en vigencia de la presente ley y por término de tres años, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- o la entidad que haga sus veces adelantará labores de asesoría jurídica y técnica para las personas que busquen constituir y formalizar cooperativas destinadas a la producción y comercialización de alimentos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

**ARTÍCULO 18°. RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES TERRITORIALES.** Los entes territoriales contribuirán en su jurisdicción, a la promoción de la economía solidaria de las personas y organizaciones que ofrecen productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria en las Plazas de Mercado Públicas, mediante el impulso de las formas de organización solidaria y, según los casos, el apoyo financiero y técnico para su implementación.

**PARÁGRAFO.** La promoción de las formas de organización solidaria podrá ser mediante apoyo financiero, técnico, visibilización, capacitación, fortalecimiento o protección de dichas formas asociativas.

**ARTÍCULO 19°. DE LOS CRÉDITOS.** El Fondo de Fomento de la Economía Solidaria -FONES-, o la que haga sus veces, abrirá una línea de crédito especial para el fomento de las formas de organización solidaria que dentro de su objeto tengan la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en las Plazas de Mercado Públicas del país.

**PARÁGRAFO.** En un plazo no mayor a un año y seis meses, el Fondo de Fomento a la Economía Solidaria -FONES- creará dicha línea de crédito propendiendo por la disminución de los intereses en el marco de esta normativa.

**ARTÍCULO 20.** La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en el marco de sus competencias, diseñará y ejecutará proyectos para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias al interior de las Plazas de Mercado Públicas.

**ARTÍCULO 21°.** La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, en un término de un año de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará un plan para articular esfuerzos y optimizar recursos para el buen funcionamiento de este capítulo.

**PARÁGRAFO.** Este plan contará con: responsabilidades específicas de las entidades responsables, coordinación interinstitucional, formación para servidores públicos en fomento de la economía solidaria, financiamiento, acceso a recursos, veeduría y seguimiento.

**CAPÍTULO IV: DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS**

**ARTÍCULO 22°. DE LOS MERCADOS CAMPESINOS.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y los municipios y distritos, impulsarán, crearán y consolidarán los Mercados Campesinos como espacios de comercio justo que promuevan la venta de alimentos naturales sin procesar o mínimamente procesados en Circuitos Cortos de Comercialización, que sean producidos por el campesinado y que contribuyan a la soberanía alimentaria en el país.

**PARÁGRAFO.** Los rubros para el impulso de los Mercados Campesinos serán compartidos entre las Alcaldías, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**ARTÍCULO 23°. ARTICULACIÓN CON LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS.** La Mesa Técnica Nacional de Plazas de Mercado que trata el artículo 4 de la presente ley, en un plazo máximo de entrada en vigencia la presente ley, formularán, desarrollarán e implementarán una estrategia de integración y articulación de los Mercados Campesinos con las Plazas de Mercado Públicas del país.

**CAPÍTULO V: DE LA PROMOCIÓN DE COMPRAS EN LAS PLAZAS DE MERCADO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y REDES SOCIALES.**

**ARTÍCULO 24°. DIFUSIÓN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, en el plazo de un año y seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, implementará un espacio de tiempo permanente en las parrillas públicas de programación televisiva, radial, de redes sociales y demás medios del Sistema de Comunicación Pública, invitando a la ciudadanía a visitar y comprar en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos. En dichos mensajes se expondrán los beneficios nutricionales, económicos y de contribución a la cultura nacional derivados de consumir los alimentos ofertados en las Plazas de Mercado Públicas y en los Mercados Campesinos.

**PARÁGRAFO.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá un rubro específico para implementar el espacio del que trata este artículo.

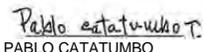
**ARTÍCULO 25°. ESTRATEGIA DE FORMACIÓN.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de esta ley, desarrollará una estrategia de formación para el manejo de redes sociales, manejo de Tecnologías de la Información y la Comunicación, creación de plataformas virtuales de comercialización y mercadeo dirigida a las organizaciones de economía solidaria que tengan dentro de su objeto la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

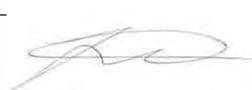
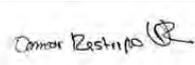
**CAPÍTULO VI: ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS PLAZAS DE MERCADO**

**ARTÍCULO 26° CONDICIONES PREFERENCIALES.** Las organizaciones de economía solidaria creadas a partir de la presente ley, que estén debidamente constituidas y que cuenten con un mínimo de 30% mujeres afiliadas, tendrán tasas y condiciones preferenciales en las líneas de crédito para el desarrollo empresarial otorgadas por los bancos de fomento público.

**ARTÍCULO 27°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
---	---

 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley busca contribuir al fortalecimiento de las plazas de mercado, a través de su revalorización cultural y económica, así como la generación de condiciones para la adecuación o reestructuración de su infraestructura física. Así mismo siendo las plazas de mercado lugares de comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se busca también con esta ley estimular dicha economía, así como las formas de economía solidaria de las personas que ofertan sus productos de economía campesina, familiar y comunitaria en las plazas de mercado del país.

**2. MARCO NORMATIVO**

**Constitución Política de Colombia**

La Constitución Política de Colombia (1991) determina en su artículo 63 que: *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

Las Plazas de Mercado quedan cobijadas con el artículo en mención en cuanto estas se establecen como bienes de uso público, razón que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Igualmente, la carta constitucional en su artículo 82 establece que: *“es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”*

Por su parte, en su artículo 22 establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento<sup>6</sup>. Atendiendo este mandato, el 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo FARC-EP, suscribieron el Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, el cual fue refrendado vía Congreso de la República y el cual quedó establecido en un artículo transitorio en la Constitución Política mediante el acto legislativo 01 de 2017 *“Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”*<sup>7</sup> dando así, su blindaje jurídico y estableciéndolo como acuerdo y norma de Estado.

<sup>6</sup> Colombia. Constitución Política de 1991. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>7</sup> Congreso de la República. 2017. Acto Legislativo 01 de 2017 *“Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”*

De la misma manera, el artículo 64 de la Constitución establece que *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.<sup>8</sup>

De otro lado, el artículo 65 de carta constitucional consagra que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.”*<sup>9</sup>

**Código civil**

El código civil, en su título III, artículo 674 trata de los bienes públicos y de uso público. Este establece que *“se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”*.

**Resolución 2674 de 2013**

Esta resolución reglamenta el artículo 126 del decreto ley 019 de 2012, al cual establece los diferentes requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos.

A lo largo de los 55 artículos que contiene esta resolución se reglamentan dichos requisitos requeridos para que tanto personas naturales como jurídicas ejerzan las nombradas actividades. En ese marco, las Plazas de Mercado y las personas que están al interior de ellas deben cumplir estos protocolos.

Este proyecto de ley promueve dicho cumplimiento mediante el fortalecimiento integral de las Plazas, con ello se contribuye a mejorar el ambiente y todo lo relacionado con fabricación, preparación, envase, almacenamiento y comercialización de alimentos.

Además, existen más de 50 instrumentos legales, entre resoluciones, decretos, normatividades técnicas, políticas y decretos, relacionados con el buen funcionamiento de las Plazas de Mercado en cuanto a temas ambientales, manejo de aguas, residuos sólidos, energía eléctrica, alumbrado público, entre otras.

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B02001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

<sup>8</sup> Colombia. Constitución Política de 1991. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#64](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#64)

<sup>9</sup> *Ibid.* Artículo 65

**Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan medidas sanitarias”**

La ley 9 de 1979 trata en sus artículos 237 y 238 lo relacionado con el almacenamiento de las basuras en las Plazas de Mercado; en el primer ítem nombrado indica que: *“en todo diseño y construcción de plazas de mercado se dejarán sitios específicos adecuadamente dotados para el almacenamiento de las basuras que se produzcan”*.

Por su parte, el artículo 238 establece que: *“en las plazas de mercado que, al entrar en vigencia la presente Ley, no cuenten con lo establecido en el artículo anterior, se procederá a su adecuación en los términos y plazos que indique la entidad encargada del control”*.

**El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas**

El derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada (por sus siglas DHANA) es uno de los derechos humanos que está consagrado en diversos pactos del nivel internacional que ha ratificado Colombia. Este derecho se rige por el principio de progresividad, es decir, el Estado no puede tomar medidas regresivas al respecto, tal y como lo ha puntualizado la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre ellas la Sentencia C-228/11.<sup>10</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que en su artículo 25: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*. En segundo lugar es de resaltar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en Colombia mediante ley 74 de 1968, el cual integra el bloque de constitucionalidad y en virtud del cual se reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”* (énfasis propio).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas también se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación. En su Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que: *“se ejerce cuando ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2011. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm>

*aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”*.

El derecho a la alimentación también está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” suscrito el 22 de noviembre de 1969 y el Protocolo de San Salvador de 1988 ambos ratificados por el Estado colombiano y en el cual se indica que:

*“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*

*Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.”* (Protocolo de San Salvador, artículo 12)

El marco internacional de derechos humanos ha desarrollado los componentes del derecho humano a la alimentación que algunos enfoques han denominado de manera más amplia derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas<sup>11</sup>, indicando que estos son: i. La disponibilidad; ii) El acceso; iii) La calidad; iv) La aceptabilidad y la sostenibilidad. Por disponibilidad debe entenderse que *“las personas o comunidades deben tener las posibilidades de alimentarse, bien mediante la producción directa de sus propios alimentos o mediante su obtención a través de distintos sistemas de distribución o intercambio. Esto significa que un país debe velar para que haya siempre alimentos disponibles, apoyando internamente a quienes los producen y facilitando los medios y recursos para distribuirlos y obtenerlos.”*<sup>12</sup>

El acceso puede ser económico o físico y hace referencia *“al hecho específico de poder “alcanzar” los alimentos. No es suficiente que un país tenga alimentos disponibles si la gente no puede acceder a ellos. El acceso puede ser económico, como cuando las personas de las ciudades que no producen sus propios alimentos los adquieren en el mercado o las tiendas de barrio y necesitan dinero para comprarlos.”*<sup>13</sup>

La aceptabilidad por su parte quiere decir que los alimentos deben ser cultural y nutricionalmente adecuados para quienes los consumen *“no se puede, por ejemplo, obligar a las personas a consumir alimentos que no hacen parte de sus costumbres alimentarias o culinarias, o que por diversas creencias son considerados inadecuados”*<sup>14</sup>. Finalmente la sostenibilidad significa *“que la alimentación y los recursos para producir los alimentos deben*

<sup>11</sup> Este es el enfoque de organizaciones como FIAN Internacional y las secciones latinoamericanas como FIAN Colombia

<sup>12</sup> FIAN Colombia, 2015. La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación: qué es y cómo hacerla, Bogotá, Pág. 20

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 20.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 21.

estar siempre presentes para las generaciones de ahora y del futuro, y ser conseguidos o utilizados con formas de producción que respeten el ambiente".<sup>15</sup>

A nivel interno la Constitución Política reconoce el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de los niños y niñas (art.44), al igual que la protección alimentaria de la mujer embarazada y lactante. Igualmente en Colombia se protege en forma especial la producción de alimentos y otorga prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos.

Para garantizar el efectivo derecho a la alimentación, se debe contar con los siguientes atributos; La disponibilidad: El suministro de alimentos adecuados debe obtenerse en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico; El acceso: El acceso a los alimentos debe ser estable tanto en el ámbito físico como en el económico, y no debe dificultar el goce de otros derechos; y la adecuación: La alimentación resulta adecuada cuando satisface tres requisitos: Adopción de alimentos en cantidad y calidad nutricional suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos; inocuidad de los alimentos para el consumo humano; aceptabilidad de los alimentos para una cultura determinada.<sup>16</sup>

Por otra parte, en Colombia había un potencial de oferta disponible de alimentos, para el año 2016, de más de 28 millones de toneladas, donde se desperdician 9.7 millones de toneladas a lo largo de la cadena alimentaria: 22% se pierden y 12% se desperdician.<sup>17</sup>

Uno de los factores que ponen en riesgo el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas y la seguridad alimentaria del país es la "ausencia o desarticulación de sistemas de abastecimiento"<sup>18</sup>, factor relacionado íntimamente con las plazas de mercado del país.

**Plazas de Mercado en Colombia**

Colombia no cuenta con un registro que dé cuenta de las plazas de mercado en el país, sin embargo, se establece que hay alrededor de 800 de estas a lo largo de la geografía nacional, su gran mayoría -750- se encuentran en mal estado, son ineficientes e inadecuadas<sup>19</sup>, situación que las pone en riesgo. Según Ximena Ramírez, existen alrededor de 1.500 plazas de mercado en la geografía nacional.<sup>20</sup>

Las Plazas de Mercado han sido definidas como "el bien fiscal de uso público mediante el cual el Estado ejerce la función social de garantizar el abastecimiento de alimentos, con calidad nutricional, oportunidad, confianza y precio justo a través de la comercialización de productos provenientes de la economía campesina de mediana y

<sup>15</sup> Ibid, pág 21.  
<sup>16</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464 de 2017 ob cit. Pág. 37  
<sup>17</sup> ibid. Pág. 38.  
<sup>18</sup> ibid. Pág. 38  
<sup>19</sup> https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-58310  
<sup>20</sup> https://www.larepublica.co/economia/plazas-de-mercado-clave-en-resurgir-campesino-2055496

pequeña escala que conserva patrones culturales y tradicionales propios"<sup>21</sup>. Este tipo de espacios caracterizados por ser "bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas", tal como lo establece la Sentencia No. T-238/93 del Corte Constitucional.

El Alcalde como jefe de la administración local y representante del municipio es por mandato del artículo 314 de la Constitución Política Nacional, la autoridad pública encargada de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio, entre los que se encuentra la construcción de las obras que demande el progreso local.

Así mismo, es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. No obstante dado que algunos municipios por su debilidad fiscal no logran contar con recursos suficientes para hacer las inversiones necesarias en estos bienes, se propone en este proyecto el esquema colaborativo de financiación y gestión en el que entidades del nivel nacional, departamental y las alcaldías municipales y distritales se coordinen y concurren para lograr los objetivos propuestos tendiente a mejorar las condiciones de infraestructura, ambiente, presentación, cultura, gastronomía y aprovechamiento del espacio de las Plazas de Mercado, tendiente a su fortalecimiento.

Como también lo ha afirmado la Corte Constitucional: "la elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas - entre ellas el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) - están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común ( CP art. 82)"<sup>22</sup>. Además ha dicho el alto tribunal que "por virtud de la ley, los municipios están obligados a poner a disposición de productores y consumidores un espacio - abierto o cerrado - dentro del perímetro urbano destinado al libre intercambio de productos de primera necesidad a precios no especulativos (D. 929 de 1943, artículo 1º). La práctica comercial, consagrada luego legalmente, ha llevado a distinguir dentro de las plazas de mercado por lo menos dos tipos de puestos de venta: los "puestos fijos", corrientemente dotados de algunos servicios públicos, y los puestos "accidentales", dispuestos para recibir el mercado campesino que fluye al pueblo o ciudad en forma irregular y dependiendo de las fluctuaciones en las cosechas. Es así como los municipios no están autorizados para exigir impuesto, contribución o derecho alguno ni pueden prohibir a los campesinos productores que expendan directamente sus productos, a no ser que se les haya señalado previamente sitio fijo en la plaza de mercado (art. 2º ibídem)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Departamento Nacional de Planeación (2018) Construcción y dotación de una plaza de mercado. Recuperado de: https://proyectostipo.dnp.gov.co/imagenes/pdf/plazademercado/PTplazademercado.pdf  
<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T-238 de 1993.  
<sup>23</sup> Ibid.

Por otra parte, la importancia de las Plazas de Mercado se da por acercar a los productores campesinos que ofertan sus productos propios de los Circuitos Cortos de Comercialización, con los consumidores urbanos que aseguran sus alimentos mediante la compra de estos en dichas herramientas de mercadeo al por mayor y al detal. En las ciudades donde no existen Centros de Abasto, las Plazas de Mercado tienen una doble funcionalidad: abastecen supermercados, tiendas, autoservicios y; también a las personas o familias que llegan para comprar productos frescos en dichos lugares.

Como se ha establecido, en las Plazas de Mercado "se refugia la identidad, los rasgos culturales y las tradiciones colombianas"<sup>24</sup> ya que es ahí donde confluyen hombres y mujeres de diferentes etnias y culturas que albergan sus tradiciones y las conservan mediante la transmisión de sus conocimientos de generación en generación, tal es el caso de las cocineras y cocineros tradicionales que realizan sus actividades gastronómicas al interior de las llamadas galerías.

La cocina tradicional se caracteriza por la utilización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, productos que se encuentran en las plazas y que lo transforman en alimentos para el consumo, conservando así la cultura alimentaria de las regiones del país.

De la misma manera, estos espacios son generadores de empleos formales e informales, en medio de nuevas dinámicas comerciales que no las favorecen ya que su infraestructura es, en muchos casos, obsoleta, debilitando así el potencial laboral, gastronómico, cultural y de aseguramiento alimentario que hacen las galerías.

Así mismo, las Plazas de Mercado al ser espacios de comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, aporta en la reducción de distancias, costos y de pérdidas de dichos productos, contribuyendo al bienestar de los productores y los precios justos entre vendedor y comprador.

De igual manera, al ser receptoras y guardianas de multiplicidad sabores, culturas y etnias, se han convertido en escenarios para el turismo. La variedad de productos que se ofertan en las galerías han llamado la atención de personas provenientes de diferentes países que a menudo las visitan, propiciando nuevas entradas económicas para las personas vendedoras en las plazas.

En torno al problema ambiental en las Plazas de Mercado, la ley 9 de 1979 establece en su artículo 237 que "en todo diseño y construcción de plazas de mercado se dejarán sitios específicos adecuadamente dotados para el almacenamiento de las basuras que se produzcan.". Por su parte, el artículo 238 de la nombrada ley, establece que "en las plazas de mercado que, al entrar en vigencia la presente Ley, no cuenten con lo establecido en el artículo anterior, se procederá a su adecuación en los términos y plazos que indique la entidad encargada del control", situación que aún no se materializa en diferentes Plazas de Mercado,

<sup>24</sup> https://www.colombia.co/cultura-colombiana/gastronomia/plazas-de-mercado-en-colombia-lo-mejor-cada-region-en-un-solo-lugar/#:~:text=La%20plaza%20de%20mercado%20en,encuentra%20lo%20mejor%20de%20Colombia.

lo que afecta ambientalmente la población que oferta sus productos, la que demanda y el entorno de las mismas.

**Plazas de Mercado y objetivos de desarrollo sostenible**

La agenda 2030 fijada por las Naciones Unidas atiende a 17 objetivos y 169 metas, lo que demuestra la ambiciosa agenda a nivel mundial en aras de lograr el desarrollo sostenible. El fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, renovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsable; acción por el agua; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos, son los 17 objetivos que las naciones acogieron para lograr el nombrado desarrollo.

Los objetivos dos y doce (hambre cero; producción y consumo responsable) tienen estrecha relación con las Plazas de Mercado, pues estas pueden contribuir al logro de estos, si se tiene en cuenta que en las llamadas galerías los alimentos se compran a precios justos y se propicia el consumo responsable. Así, estas tienen una participación en la cadena de abastecimiento alimentario de las ciudades y cabeceras municipales del país.

En estos espacios de comercialización se enfoca la reducción de costos y con ello se contribuye al control de los precios, aportando a un desarrollo sostenible de toda la cadena de distribución en la Plaza de Mercado.

**El Acuerdo de Paz en su punto 1: sobre comercialización, economía solidaria y agricultura campesina, familiar y comunitaria**

El Acuerdo de Paz suscrito por la antigua guerrilla de las FARC-EP y el Estado colombiano, en su punto 1, establece la Reforma Rural Integral, para el desarrollo del campo colombiano, "sienta las bases para la transformación estructural del campo. Crea las condiciones para la población rural -hombres y mujeres- y de esta manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera".<sup>25</sup>

En su contenido sobre: Acceso y Uso de tierras. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y; Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, reconocen el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, "la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos, y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria."<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf Pág.10.  
<sup>26</sup> Ibid. Pág. 11

<p>En el marco de este proyecto de ley y dado que están en consonancia, se acoge la definición de Economía campesina, familiar y comunitaria establecida en la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la cual esta se define como el</p> <p><i>“Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para los habitantes y comunidades rurales.”</i><sup>27</sup></p> <p>A consecuencia de esto y con la correcta implementación del Acuerdo de Paz, los desequilibrios que existen entre el campo y la ciudad disminuirán de forma permanente, así mismo, el reconocimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria permite proteger e incentivar un sector poblacional en mora de ser reconocido como sujeto de derechos.</p> <p>Al respecto cabe recordar que desde el 2018 fue aprobada a nivel internacional la Declaración de Derechos de Campesinos y Otras personas que trabaja en zonas rurales la cual es instrumento internacional que debe guiar a todos los Estados en la formulación de políticas públicas a favor de estas poblaciones. En particular dicho instrumento señala:</p> <p><i>“Artículo 1. A efectos de la presente declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar a que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, a que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.”</i><sup>28</sup></p> <p><sup>27</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ob cit, pág. 37 <a href="https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf">https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf</a>, Pág. 4</p> <p><sup>28</sup> ONU- Asamblea General. Declaración de Derechos de Campesinos y Otras personas que trabajan en zonas rurales Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018.</p>	<p>La Declaración además de la definición de campesino establece varios de los derechos especiales de esta población entre los cuales resultan especialmente relevantes para esta iniciativa y por ello se deben destacar el derecho a la organización (art.9), el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre (art.15) y el derecho a un nivel de vida adecuado, que se les facilite “el acceso a los medios de producción necesarios para obtenerlo, entre ellos las herramientas de producción, la asistencia técnica, los créditos, los seguros a otros servicios financieros” (art.16) y el deber de los Estados de adoptar “medidas apropiadas para favorecer el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a los medios de transporte y a las instalaciones de transformación, secado y almacenamiento necesarias para vender sus productos en los mercados locales, nacionales a regionales a unos precios que les garanticen unos ingresos a unos medios de subsistencia decentes.” (art.16)</p> <p>Así mismo, proteger la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se establece en el segundo principio del punto 1 del Acuerdo así: <i>“Desarrollo Integral del Campo: ... En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando se desarrolle y fortalezca”</i><sup>29</sup>, lo cual implica fortalecer la cadena de producción de comercialización. También en el 6: <i>“Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor”</i><sup>30</sup>. Al igual que contempla medidas para garantizar una “alimentación sana, adecuada y sostenible”.</p> <p>Por su parte, el principio nueve establece el derecho a la alimentación: <i>“la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles”</i><sup>31</sup></p> <p>Fortalecer la cadena de comercialización requiere de subsidios, créditos, asistencia técnica, fortalecimiento organizativo para los productores, entre otras herramientas sustanciales que permitan incrementar el valor de productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria. En relación a ello, el punto 1.3.3.1 (Estímulos a la economía solidaria<sup>32</sup> y cooperativa) busca dar solución a dichas problemáticas mediante la materialización del Plan de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. Con este plan se busca estimular las formas asociativas de trabajo, fortalecer las capacidades de pequeños productores y</p> <p><sup>29</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <a href="http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf">http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</a>. Pág. 12</p> <p><sup>30</sup> <i>Ibid.</i> Pág. 13</p> <p><sup>31</sup> <i>Ibid.</i> Pág. 13</p> <p><sup>32</sup> Para el buen desarrollo de este proyecto de ley, se acoge la definición de economía solidaria establecida en la resolución 464 de 2017: “Sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”. En: <a href="https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf">https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf</a>. Pág. 4</p>
<p>productoras, comercializar sus productos, entre otros, en aras de mejorar sus condiciones de vida<sup>33</sup>.</p> <p>En concreto, el Plan Nacional busca <i>“brindar apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres”</i><sup>34</sup>.</p> <p>Con especial importancia para el fortalecimiento de comercialización, el punto 1.3.3.4 - Mercadeo- establece el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Dentro de los criterios establecidos en dicho punto están:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>“La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promociones los productos del campo, dando especial atención a las áreas prioritizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras.</i></li> <li>2. <i>Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región, así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas.</i></li> <li>3. <i>La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.</i></li> <li>4. <i>La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades –mujeres y hombres- y para agregar valor a la producción.</i></li> <li>5. <i>El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria</i></li> </ol> <p><sup>33</sup> Gobierno de Colombia y FARC EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. En: <a href="http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf">http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf</a>. Pág. 28</p> <p><sup>34</sup> <i>Ibid.</i> Pág. 28</p>	<p><i>6. La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones”</i><sup>35</sup></p> <p>Este sector de la población rural que produce alimentos orgánicos y que gran parte tiene menos de 5 hectáreas, dedican sus tierras a la ganadería (55%) y la agricultura (45%)<sup>36</sup>. Muchos de sus alimentos no pueden ser llevados a los mercados por las dificultades propias de las regiones rurales que no cuentan con infraestructura vial y los que logran ingresar a la cadena de comercialización, son vendidos a muy bajo costo.</p> <p>Ello evidencia la carencia en la cadena de comercialización de productos propios de la agricultura campesina familiar y comunitaria. Un ejemplo palpable son las plazas públicas de mercado que no cuentan con infraestructura idónea y es allí donde llegan comunidades de diversas culturas y etnias para ofrecer sus productos en pequeños puestos cuya infraestructura es inexistente o se encuentra muy deteriorada. Muchas veces en el suelo ofrecen sus productos tal como sucede en la Plaza de Mercado del barrio Alfonso López del municipio de Popayán, ciudad capital del departamento del Cauca.</p> <p>La Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de Paz reconoce el papel de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria como factor para el desarrollo rural con enfoque territorial, en la erradicación del hambre, la generación de empleos, la garantía en la producción alimentaria, entre otros<sup>37</sup>. De la misma manera establece que la política de desarrollo agrario integral debe orientarse hacia el aseguramiento progresivo del derecho a la alimentación.<sup>38</sup></p> <p><i>“La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para los habitantes y comunidades rurales”</i><sup>39</sup>.</p> <p style="text-align: center;"><b>El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final</b></p> <p>El Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final de Paz es el orientador de las políticas públicas requeridas para la correcta materialización del Acuerdo durante 15 años. Este hace mención sobre la producción y la comercialización de los productos del campo, como uno de los problemas para que exista pobreza rural en Colombia.</p> <p><sup>35</sup> <i>Ibid.</i> Pág. 31</p> <p><sup>36</sup> Fajardo, Darío. Colombia: Agricultura y política de tierras en el bicentenario. Pág. 2.</p> <p><sup>37</sup> Gobierno de Colombia y FARC-EP, ob cit, pág. 7</p> <p><sup>38</sup> <i>Ibid.</i> Pág. 13</p> <p><sup>39</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464 de 2017. Pág. 13.</p>

En relación a la producción y comercialización, tan solo el 10.7% de UPA (Unidades Productoras Agrícolas) en las áreas rurales dispersas solicitaron algún crédito para el año 2013. Por su parte, en términos de asistencia técnica, tal como lo demuestra el Censo Nacional Agropecuario, el 83.5% de las UPA en áreas rural dispersa no recibieron asistencia.<sup>40</sup>

La reactivación económica de mercados locales y regionales se establece como un referente para el desarrollo incluyente del país y la transformación estructural del campo, así como la oportunidad para que las comunidades accedan a bienes y servicios.<sup>41</sup>

El PMI establece, atendiendo los Planes Nacionales que acompañan la Reforma Rural Integral la "producción agropecuaria, economía solidaria y cooperativa y formalización laboral, con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica y garantizar la protección social, el trabajo digno, y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo"<sup>42</sup>

Para ello contempla 9 estrategias, una de ellas para el mercadeo que busca crear e implementar el "Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria" y "cuenta con la implementación de un sistema de información de precios regionales y la creación y/o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo. La estrategia también contempla la construcción y rehabilitación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región. Igualmente, esta estrategia contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales."<sup>43</sup>

Dentro de los indicadores, productos, responsables, año de inicio y fin, se encuentran algunos que cobran mayor importancia para el fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria a través del mejoramiento de las plazas públicas de mercado o galerías municipales y el apoyo a la creación de organizaciones de economía solidaria que permitan articular esfuerzos para que las comunidades campesinas comercialicen sus productos sin intermediarios y a precios justos tanto al comprador como el vendedor.

Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
----------	-----------	-------------	------------	---------

<sup>40</sup> Gobierno de Colombia. Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pág. 22

<sup>41</sup> *Ibid.* 23

<sup>42</sup> *Ibid.* 41

<sup>43</sup> *Ibid.* 41

Servicios de creación, apoyo y financiamiento de organizaciones solidarias	Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas*	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2017	2031
Servicios de apoyo, fortalecimiento y financiamiento de organizaciones solidarias	Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2017	2031
Creación y/o fortalecimiento de organizaciones solidarias para que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo	Porcentaje de organizaciones solidarias creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo****	Ministerio del Trabajo - Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	2018	2031

Financiación o cofinanciación para la construcción o rehabilitación de centros de acopio en proyectos de desarrollo agropecuario rural con enfoque territorial para territorios y población definidos en el respectivo plan	Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / Agencia de Desarrollo Rural	2018	2031
Estrategia nacional de comercialización de la economía solidaria, campesina, familiar y comunitaria	Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2017	2018
Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario	Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Colombia Compra Eficiente	2017	2023 <sup>44</sup>

En cuanto al pilar que busca garantizar de forma progresiva el derecho humano a la alimentación, mediante la creación de un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural a partir de tres estrategias de política pública. Dentro de estas, se encuentran las políticas de acceso y consumo de alimentos de calidad

<sup>44</sup> La tabla con los indicadores, productos, responsables, año de inicio y año de fin que se nombran, es construida a partir de la contenida en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Págs. 43, 44 y 45.

nutricional y en cantidad suficiente (adecuación); y de producción y comercialización de alimentos.

La política de acceso y consumo de alimentos se basa en el apoyo a la "construcción o mejoramiento de plazas de mercado<sup>45</sup> o galerías municipales, así como el fortalecimiento de mercados afrodescendientes e indígenas, tanto en producción agroindustrial como artesanal"; la política de producción y comercialización, "contempla acciones encaminadas al fortalecimiento de sistemas productivos agroecológicos para la producción de alimentos para el autoconsumo. Adicionalmente, el fortalecimiento y promoción de los mercados locales mediante servicios de asistencia técnica para la actividad artesanal, alianzas productivas y acuerdos comerciales."<sup>46</sup>

Para hacer seguimiento a estas políticas, hay tres indicadores específicos en el PMI como a continuación se describe:

Producto	Indicador	Responsable	Año de inicio	Año fin
Plazas de mercado o galerías municipales	Porcentaje de solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales	Prosperidad Social	2018	2031

<sup>45</sup> Mediante sentencia T-238/93, las plazas de mercado fueron definidas como bienes de uso público donde las autoridades públicas están en la obligación de preservarlas: "Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad". En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-238-93.htm>. La decisión de la sentencia es acogida para el buen funcionamiento de esta normativa.

<sup>46</sup> *Ibid.* Pág. 47.

Mercados Indígenas y afrodescendientes (Agroindustrial) fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización	Proyectos productivos de grupos étnicos fortalecidos mediante asistencia técnica para la comercialización	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	de 2017	2031 <sup>47</sup>
Mercados Indígenas y afrodescendientes (Artesanal)	Proyectos de participación en espacios comerciales, apoyados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	de 2017	2031

**Comercialización de productos provenientes de la agricultura familiar y comunitaria**

El informe de la Misión Rural<sup>48</sup> (2015) evidencia que los mercados para productos e insumos agrícolas son imperfectos. Los productores y consumidores, los eslabones más débiles, son los más afectados en cuanto los intermediarios imponen los precios.

Freddy Ordoñez, investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA-, ejemplifica este problema analizando el caso bogotano: “El camino recorrido por los alimentos desde el productor hasta el consumidor implica en un momento la concentración en pocas manos de los productos: 26.000 productores diarios (2.000.000 de productores anuales) -> 1.846 intermediarios -> 4.800 agentes mayoristas -> 135.000 distribuidores minoristas -> 7.363.782 consumidores”<sup>49</sup>. La estrechez en el centro de la cadena de producción hasta su comercialización se denomina “efecto embudo” o “reloj de arena.

<sup>47</sup> La tabla con los indicadores, productos, responsables, año de inicio y año de fin que se nombran, es construida a partir de la contenida en el PMI. Pág. 47  
<sup>48</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I, Bogotá. Misión para la transformación del campo, (2015). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>  
<sup>49</sup> <https://prensarural.org/spip/spip.php?article3877>

La intermediación para la ciudad capital es excesiva: “El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (2015) estimo que había por lo menos tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobre costo del 21 % sobre el precio”<sup>50</sup>, así la agricultura campesina, familiar y comunitaria no logra mejorar sus condiciones de vida, tampoco, los consumidores obtienen precios justos.

La comercialización para los productores no permite agregar valor, afectando económicamente a las familias que viven de la producción de alimentos. Misión Rural (Tomo I) establece la necesidad de brindar acceso a los pequeños agricultores “a infraestructura de redes de frío, acopio, secado y en general de logística y transformación para generar un mayor valor agregado”<sup>51</sup>.

Se resalta también la importancia de los productos establecidos en los llamados circuitos cortos, donde el productor vende sus productos sin la intermediación, estableciendo así, precios justos para ellos y quien lo compra. Los mercados campesinos son ejemplos claros que se realizan en el país y logran ofrecer alimentos frescos, sanos y de buena calidad.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha definido los mercados campesinos y comunitarios –para una eficaz materialización de este proyecto de ley, se acoge el siguiente concepto de mercados campesinos y comunitarios- como

“Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel local caracterizados por: (i) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de productores y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (iii) venta de productos frescos, de temporada y procesados; (iv) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (v) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (vi) fomento de la agricultura limpia o agroecológica. Estos esquemas de comercialización suelen operar en parques, escuelas y otro tipo de espacios de tipo público o comunitario.”<sup>52</sup>

El Informe de Misión Rural (tomo II), establece unas estrategias y recomendaciones para que los mercados campesinos sean impulsados por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales los apoyen e impulsen.<sup>53</sup>

“Los municipios deben proveer y adecuar los espacios, la infraestructura y la logística necesaria para su operación, y divulgar entre productores y consumidores las ventajas

<sup>50</sup> Departamento Nacional de Planeación, ob cit. . El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I. 2015. Bogotá, DC. Pág. 122.  
<sup>51</sup> Ibid. Pág. 122  
<sup>52</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ob cit. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>. Pág. 5  
<sup>53</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del Campo. Tomo I. 2015. Bogotá, DC. Tomo II. Págs. 85, 86

de este canal de comercialización. Las organizaciones de productores deben consolidar volúmenes, cumplir con la calidad y oportunidad de entrega, organizar la logística de transporte de los productos y establecer los mecanismos de coordinación con otras organizaciones del territorio para su buena operación.”<sup>54</sup>

Dentro de los problemas que afronta la agricultura colombiana, la comercialización es uno de los principales. El DNP señala que dentro de los ejes problemáticos de la comercialización están: (A) la falta de institucionalidad apropiada, (B) falta de infraestructura, (C) falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, (D) el abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y; (D) falta de información.<sup>55</sup>

En términos de infraestructura, la falta de vías, de plataformas logísticas, centros de acopio, cadenas de frío, entre otras, afectan negativamente la sanidad e inocuidad de los alimentos<sup>56</sup>. Todas estas problemáticas se reflejan en las plazas de mercado del país, lugar donde se ofertan productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con llevando a que la agregación de valor sea mínimo y en algunos casos no se logre compensar la inversión de dinero, trabajo y tiempo.

**La Resolución 006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”**

La Resolución 006 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”, contempla la búsqueda del cierre de las brechas entre el campo y la ciudad, mediante estímulos a la producción agropecuaria y la economía social y solidaria, donde se encuentra el mercadeo<sup>57</sup> que busca garantizar condiciones idóneas para la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

El sistema de comercialización cumple la función de trasladar los productos desde el centro de producción –parcelas, fincas, etc- hasta las manos del consumidor final de manera idónea. De ahí su importancia para el abastecimiento, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad y los precios justos tanto para el productor como consumidor.

Este Plan establece que un Sistema Eficiente de Comercialización debe tener dos dimensiones para su logro efectivo: la dimensión sistémica que contiene los elementos de competitividad, eficiencia y equidad; y la dimensión de Producto, relacionada con las

<sup>54</sup> Ibid. Pág. 86  
<sup>55</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 40  
<sup>56</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 41  
<sup>57</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 006 de 2020 “por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de los establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”. Pág. 4

especificaciones técnicas, las instalaciones, la adecuación del producto y los acuerdos de entrega”<sup>58</sup>.

Según dicho plan, el sistema de comercialización debe verse como una parte de la cadena de valor, está establecida mediante un conjunto de actividades armonizadas y secuenciales, que van desde: 1. La provisión; 2. La producción; 3. Acopio y Beneficio; 4. Procesamiento, y; 5. Distribución y comercialización<sup>59</sup>. Todas estas actividades son generadoras de valor, es decir, le inyectan un plus económico a cada producto.

Esta cadena de valor se encuentra incluida en dos entornos: el ámbito local, determinado por las secuencias anteriormente descritas y; el macro entorno, relacionada con la normatividad, lo social, económico, cultural, político, demográfico, tecnológico, ambiental, etc., todas ellas, incidiendo de forma directa en cada una de las secuencias.

Uno de los problemas que se encuentran en la cadena de valor es la intermediación. Se ha determinado que los intermediarios son quienes mayormente generan ganancias, cuando estos le compran directamente a los productores y le inyectan el valor agregado cuando llega a manos del consumidor, generando así, bajos precios al productor y elevados al consumidor. Ejemplo de ello es el estimativo de precios del tomate y cebolla: el productor tan solo recibe entre el 18.5% y el 24% del valor pagado por el consumidor final<sup>60</sup>, el caso bogotano, donde hay tres intermediarios en promedio en la cadena de comercialización.

Algunas tipologías para lograr evitar la intermediación, se encuentran los Circuitos Cortos de Comercialización: dentro de ellos están los “mercados campesinos, ruedas de negocios, misiones comerciales, compras públicas locales, agro ferias, ventas directas por internet, tiendas especializadas, tiendas estatales”<sup>61</sup>.

Por su parte, la falta de institucionalidad apropiada para la comercialización (“entendida como la ausencia de claridad en las competencias de diferentes sectores y niveles de gobierno”); la falta de infraestructura (“vías terciarias, centros de acopio, plataformas logísticas, cadenas en frío, infraestructura para la transformación”); la falta de adopción de buenas prácticas; las posiciones dominantes en la cadena de valor; la baja presencia de esquemas asociativos; débiles lazos en los relacionamientos comerciales, y; la falta de información, son el conjunto de problemáticas que existen en la comercialización de productos provenientes de la ruralidad colombiana, tal como lo establece la Resolución 006 de 2020<sup>62</sup>.

En medio de este contexto, los destinos de los productos de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria son diversos, pero dos abarcan la gran mayoría de productos: el autoconsumo y la comercialización. Dentro de esta última, los productores venden cerca de un tercio a las

<sup>58</sup> Ibid. Pág. 7  
<sup>59</sup> Ibid. Pág. 7  
<sup>60</sup> Ibid. Pág. 13  
<sup>61</sup> Ibid. Pág. 10  
<sup>62</sup> Ibid. Pág. 12

plazas de mercado o un comercializador<sup>63</sup>. Entre un 15 y 20% la venden a cooperativas o la industria.

Dentro de las líneas y estrategias del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se encuentra la Línea 3, estrategia 1: fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, que dentro de sus mecanismos esta la “cofinanciación de estructuras comerciales tales como plazas de mercado, galerías, puntos de ventas, plataformas logísticas, plantas de transformación, centrales de acopio y beneficio, centros en sus componentes de infraestructura, y gestión que favorezcan el fortalecimiento de la comercialización, entre otros.”<sup>64</sup>

**El problema de comercialización en Colombia**

La deficiente comercialización en Colombia es una de las principales problemáticas que viven los productores rurales. Dentro de las 8 principales problemáticas que evidencia la Misión Rural está la falta de infraestructura que van desde la paupérrima red de vías terciarias, las plataformas logísticas, los centros de acopio, hasta las cadenas de frío e infraestructura para la transformación de los productos<sup>65</sup>. A ello, se suma la deficiente infraestructura de las plazas de mercado y su entorno.

Otra de las principales problemáticas, se encuentra la “baja presencia de esquemas asociativos” y la “existencia de lazos débiles en los relacionamientos comerciales entre las organizaciones de productores y los agentes comerciales e institucionales”<sup>66</sup>. En otras palabras, la falta de apoyo técnico y financiero para que productores puedan conformar cooperativas de economía solidaria u otros instrumentos organizativos, es una barrera para comercializar sus productos y generar valor, así mismo, la articulación institucional con productores de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria es un impedimento para las compras públicas de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

El informe de la Misión Rural establece que dentro de los instrumentos de la estrategia de fortalecimiento de la agricultura familiar se encuentra la asociatividad y la comercialización. La primera vista como un factor que permita consolidar a las organizaciones como gestores del desarrollo social. La segunda, establecida como política, busca generar mayores oportunidades para vincularse a los mercados de manera equitativa e “incentivar alternativas que los acerquen a los consumidores”<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Ibid. Pág. 14

<sup>64</sup> Ibid. Pág. 22

<sup>65</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>66</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>67</sup> Departamento Nacional de Planeación. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. INFORME DETALLADO DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. Tomo II. Pág. 75

La asociatividad para el logro efectivo de la comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria es necesaria para que las comunidades organizadas puedan influir en las políticas públicas y con ello, fortalezcan la cadena de producción y comercialización, esta última con grandes deficiencias en materia institucional, económica y de política pública, tal como lo establece la Misión Rural<sup>68</sup>.

**Los Circuitos Cortos de Comercialización**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la Resolución 464 de 2017, define los circuitos cortos de comercialización o circuitos de proximidad como

*“una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos [locales] o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias [...] generan un impacto medioambiental más bajo” (CEPAL, 2014). Así mismo, estos circuitos propician un proceso de concientización de productores y consumidores, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable.”<sup>69</sup>*

Esta forma de comercio se caracterizado por la venta de productos frescos o de temporada, donde la venta es directa entre el productor y consumidor logrando un precio justo para los dos. Es habitualmente promovido por los mercados campesinos móviles que se realizan en algunas ciudades del país, sin embargo, aún falta desarrollo institucional e incentivos económicos para que se consoliden en las ciudades para establecer nuevos esquemas de comercialización que promuevan la venta de productos provenientes de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Tal como lo establece el Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, la consolidación de los circuitos cortos de comercialización requiere que el “gobierno nacional defina lineamientos incentivos para impulsarlos”<sup>70</sup> dentro de los cuales se destaca la financiación de un Sistema de Información que permita disponer de datos en torno a los precios de negociación.

Uno de los problemas de la comercialización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria reside en que el productor se lleva menos margen de ganancia. Una manera de darle solución a este tipo de problema son los circuitos de

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup>

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>, Pág. 3.

<sup>70</sup> Departamento Nacional de Planeación, ob cit. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. INFORME DETALLADO DE LA MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. Tomo II. Pág. 85

proximidad o circuitos cortos de comercialización<sup>71</sup>. Según la CEPAL, estos reducen distancias, costos de transporte, pérdidas de alimentos, mantienen los productos frescos y evitan la intermediación, logrando con ello que tanto productos como consumidor, tengan precios justos, al igual que generan un impacto bajo en el medio ambiente

En relación con los mercados donde se materializan los Circuitos Cortos de Comercialización, la FAO evidencia que existen por lo menos cuatro tipos: los Mercados públicos institucionales donde se realizan las compras públicas, entre otras; los Mercados domésticos, que muchas veces no cuentan con la infraestructura adecuada pero que han venido consolidándose en los territorios, tales son los casos de los Mercados Campesinos; los Mercados territoriales, que se caracterizan por tener un vínculo con los productos de la canasta de bienes y servicios locales y; los Mercados ad hoc, basados en el turismo urbano y la gastronomía<sup>72</sup>.

Los problemas relacionados con los Circuitos Cortos de Comercialización radican en que no hay infraestructura adecuada, dentro de ellas, las plazas de mercado, pero también, la falta de sistemas de información de precios regionales<sup>73</sup> hace que los compradores vayan a otro tipo de lugares para abastecerse de productos alimenticios.

**Comercialización en las Plazas de Mercado**

La comercialización de productos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria está destinada principalmente hacia el autoconsumo o trueque [un tercio de la producción] y la venta a un comercializador o directamente a las plazas de mercado [poco más de un tercio de la producción].<sup>74</sup>

Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario evidenció que el 19.8% de los productores residentes en el área rural dispersa del país destina su producción a las plazas de mercado, los demás, declaran su venta a cooperativas (11.2%), comercializadoras (20.3%), venta en lote (0.6%), venta a centrales de abasto (7.8%), venta en mercados internacionales (0.2%), uso en la industria (10.6%) y otros destinos (2.9%). El 22.8% restante, declara su producción para autoconsumo.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> Prada Ana (2017) Consumo agroecológico en Colombia ¿Quiénes está alimentando sano en el país? Ana Recuperado de: <https://fear.javeriana.edu.co/documents/2781897/0/Trabajo+final+Agroecolog%C3%ADa/a5a97068-5178-4f17-9ebc-6a299f299579>

<sup>72</sup> FAO (2016) Circuitos Cortos de Comercialización: una mirada desde el enfoque territorial. Recuperado de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/410218/>

<sup>73</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464 de 2017. Pág. 73

<sup>74</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 006 de 2020 “por el cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”. Pág. 14

<sup>75</sup> <https://www.dane.gov.co/files/imagenes/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf> Pág.551

**Compras Públicas en el país**

Colombia Compra Eficiente - CCE es la Agencia de contratación pública que desarrolla e impulsa políticas públicas con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, donde las compras públicas cumplen un papel determinante en relación a este tipo de aspectos. La contratación pública es realizada por Entidades del Estado que realizan compras de bienes y servicios necesarias para su correcto funcionamiento.

En el país, se estima que las compras públicas de solo tres entidades públicas (ICBF; Unidad Nacional de Servicios del Sistema Penitenciario y; Programa de Alimentación Escolar) ascienden a 709 millones de dólares al año, sin embargo, la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria hace parte de tan solo el 3% de dicho monto<sup>76</sup>, lo que deja ver que las plazas de Mercado están ante una oportunidad para fomentar su vinculación a este tipo de sistema de compras públicas.

Casos como los del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Programa de Alimentación Escolar (PAE); el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); las Fuerzas Armadas y; el Ejército Nacional son muy importantes en cuanto a las compras públicas, que para el caso de alimentos, superan los 2.5 billones de pesos colombianos al año, aunque su abastecimiento esta mediado por una cadena de intermediación que deja una baja participación de la Agricultura campesina.<sup>77</sup>

Aspectos relacionados con contratación de alimentos están enmarcados en requerimientos de carácter logístico que no pueden cumplir muchas empresas, fundaciones, o las mismas plazas de mercado generando barreras para acceder al sistema de compras públicas. Se suma la “operatividad, el transporte, cuidado de alimentos, su conservación, entre otros”<sup>78</sup>

**Potenciales conflicto de interés**

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “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”. Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

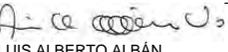
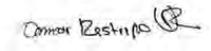
<sup>76</sup> <http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1203348/>

<sup>77</sup> <http://www.fao.org/3/a-i7504s.pdf> pág10

<sup>78</sup> <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/analisis-contratacion-alimentos-mediante-mercado-compras-publicas-bolsa-mercantil-496257>

Bajo las anteriores consideraciones resulta conveniente y necesario que en Colombia se fortalezcan las Plazas de Mercado públicas del país, incentivar su conservación como patrimonio cultural y espacio para la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria y estimular la economía solidaria entre quienes comercialicen sus productos en las Plazas de Mercado y promover mercados campesinos.

De los honorables congresistas,

 PABLO CATATUMBO Senador de la República	 SANDRA RAMIREZ Senadora de la República
 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara	 JAIRO REINALDO CALA Representante a la Cámara
 OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 27 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.248/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS PLAZAS DE MERCADO EN EL PAÍS, SE INCENTIVA LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS PROVENIENTES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA, SE PROMUEVEN LOS MERCADOS CAMPESINOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PABLO CATATUMBO TORRES, SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA, JULIÁN GALLO CUBILLOS; y los Honorables Representantes CARLOS ALBERTO CARREÑO, LUIS ALBERTO ALBÁN, JAIRO REINALDO CALA, OMAR DE JESUS RESTREPO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 27 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se establece como política estatal la digitalización de los trámites en el sector transporte y tránsito.

PROYECTO DE LEY No. 250 DE 2021 SENADO

POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE COMO POLÍTICA ESTATAL LA DIGITALIZACIÓN DE LOS TRÁMITES EN EL SECTOR TRANSPORTE Y TRÁNSITO

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA

**Artículo 1º.** Todas las entidades públicas y las privadas que por delegación o contrato realicen trámites en materia de transporte, tránsito y movilidad en el modo terrestre, incluidos el Ministerio de Transporte y las respectivas Superintendencias que guarden relación alguna con los trámites antes indicados, adoptarán las medidas necesarias para que los trámites que son de su competencia, se realicen a través de medios electrónicos o digitales, propendiendo que no sea necesaria ni la presencia física de los peticionarios, ni la entrega física de documentos o requisitos, salvo de aquellos que no se puedan digitalizar.

De cualquier forma, deberá siempre garantizarse que el ciudadano, si así lo desea, pueda realizar físicamente dichos trámites.

Cualquiera de los trámites de tránsito, transporte o movilidad en el modo terrestre podrán ser realizados a través de plataformas tecnológicas sin requerirse la presencia física del solicitante ante el organismo de tránsito o la respectiva entidad, siempre y cuando el organismo de tránsito disponga de los medios tecnológicos que permitan validar la inscripción del usuario ante el RUNT o la plataforma tecnológica en donde se consigne o registren los trámites de transporte al momento en que se surta el proceso de radicación virtual.

Cuando dichos medios permitan, a través de biometría, corroborar la identificación de la persona, no se requerirá la validación por biometría dactilar del usuario ni del funcionario para la realización del trámite.

**Parágrafo 1º.** Tanto la solicitud del respectivo trámite como los documentos que la sustentan podrán aportarse de manera digital, siempre y cuando se cumpla con las condiciones previstas por la Ley 527 de 1999 o las normas que la modifiquen o adicionen.

**Parágrafo 2º.** Para el desarrollo de los procedimientos y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, el organismo de tránsito o la entidad correspondiente únicamente podrá exigir la presentación física de un documento que repose o provenga de otra entidad pública o privada, cuando dicha entidad no se encuentre en línea con el sistema RUNT o la plataforma tecnológica en donde se consignen; en todo caso, la entrega de requisitos documentales para adelantar los trámites, se entenderá satisfecha, cuando la misma se realice de forma virtual y/o a partir de documentos digitalizados, o cuando el contenido de los mismos pueda ser validado por medio de interoperabilidad con la entidad respectiva por parte del organismo de tránsito o la entidad correspondiente.

**Artículo 2º.** En todo caso, cuando se trate de trámites virtuales, se deberá garantizar la liquidación y radicación de las tarifas del trámite en un solo pago, el cual deberá realizarse a través de pasarelas o medios alternativos de pago.

Los Organismos de Tránsito o las entidades correspondientes de la realización de los trámites deberán generar los convenios pertinentes a fin de realizar los recaudos y dispersiones correspondientes, cuando el trámite tenga la obligatoriedad del pago de varias tarifas a cargo de distintas entidades.

De igual manera, se deberá disponer lo pertinente para la entrega de documentos digitales o electrónicos, generando la trazabilidad de las etapas virtuales y las presenciales según corresponda.

**Parágrafo.** Si los paz y salvos que se requieran para la realización de trámites se pueden obtener por la interoperabilidad entre las entidades, dicho paz y salvo no tendrá costo alguno para el usuario

**Artículo 3º.** La verificación y validación del recibo de Impuestos, de la vigencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, Revisión Técnico Mecánica y de Emisiones Contaminantes, así como de encontrarse a paz y salvo por concepto de multas por infracciones a las normas de tránsito, podrá hacerse a través de interoperabilidad por medios tecnológicos, evento en el cual no se requerirán certificaciones, ni paz y salvos físicos.

En cuanto al impuesto del vehículo, dicha validación se realizará a través del recibo de pago de impuestos digital.

**Parágrafo.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá implementar lo relacionado al recibo de pago de impuestos vehicular en formato digital, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley.

Las secretarías de Hacienda Distritales o Departamental deberán garantizar la interoperabilidad con el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT.

**Artículo 4°.** No se exigirá el documento original de levantamiento de la limitación o gravamen a la propiedad, siempre que se encuentre registrado en el Registro Nacional de Garantías Mobiliarias. El sistema del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT verificará la existencia del pre-levantamiento realizado por el acreedor prendario, en el Registro Nacional de Garantías Mobiliarias administrado por Confecamaras y con ello permitirá la realización exitosa del trámite.

**Artículo 5°.** Para todos los efectos legales la licencia de conducción o la licencia de tránsito podrán portarse de manera física o digital de acuerdo a las condiciones que para el efecto determine el Ministerio de Transporte.

**Artículo 6°.** En todos aquellos trámites de tránsito donde se establezca como requisito para su realización la presentación de la factura de compra, ésta se aportará en medio electrónico de acuerdo con lo previsto por el Decreto 1074 de 2015 y las normas tributarias sobre la materia.

**Artículo 7°.** Cuando para realizar algún trámite sobre un vehículo automotor se requieran las improntas de este, se podrá presentar certificación expedida por el fabricante o por el ensamblador del vehículo o por el importador, donde se registren los guarismos de identificación como el número de motor, serie o chasis o VIN sin requerirse la toma física de dichas improntas.

Para aquellos vehículos que cuenten con otro tipo de identificación del vehículo como adhesivos, y fotoimprontas, código QR entre otros, se podrá aceptar dicha imagen en lugar de la impronta, conforme a los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte en un término no mayor de tres (3) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Parágrafo 1°.** La certificación de que trata el presente artículo, deberá contener los guarismos de identificación y se expedirá una por cada vehículo automotor para los trámites diferentes a la matriculación inicial.

**Parágrafo 2°.** La no exigencia de las improntas no exonera del cumplimiento de lo dispuesto para el Número de Identificación Vehicular —VIN conforme a la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

**Parágrafo 3°.** Cuando se trate de cesiones masivas de cartera donde se incluyan garantías sobre vehículos, no se exigirá el requisito previsto en la presente disposición.

**Artículo 8°.** El proceso de inscripción de las personas en el Registro Único Nacional de Tránsito podrá realizarse de forma digital, siempre y cuando se garantice la identificación del ciudadano mediante la autenticación biométrica, de conformidad a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte en un

término no mayor a tres (3) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Parágrafo.** El trámite de inscripción en el Registro Único Nacional de Tránsito no tendrá ningún costo para el usuario

**Artículo 9°.** Siempre y cuando el organismo de tránsito haya adoptado las medidas tecnológicas necesarias para ello, el formato de solicitud de trámites deberá aportarse de manera digital.

**Artículo 10.** Cada vez que se realice un trámite de tránsito, transporte o movilidad en el modo terrestre, deberá reportarse mediante correo electrónico o mensaje de datos a los interesados. El correo o mensaje será remitido por la plataforma de la cual disponga el organismo de tránsito o la entidad que corresponda a la dirección electrónica o al número celular que haya reportado voluntariamente la persona al momento de realizar su inscripción al RUNT o a aquellos de que disponga el organismo de tránsito o la entidad que realiza el trámite. Tratándose de personas jurídicas, se remitirá a la dirección electrónica reportada en el certificado de existencia y representación legal o el documento que haga sus veces que contenga la dirección electrónica para efectos de la antedicha comunicación.

**Artículo 11.** Los organismos de tránsito deberán implementar la virtualización del trámite del certificado de tradición de los vehículos registrados en su jurisdicción en modalidad digital, el cual será entregado al solicitante de manera virtual y con código seguro de verificación.

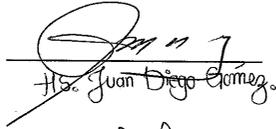
**Parágrafo.** Los organismos de tránsito contarán con un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para generar el desarrollo tecnológico necesario para implementar lo determinado en la presente disposición.

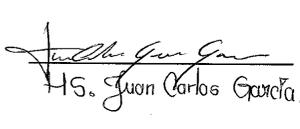
**Artículo 12.** Los errores de digitación que puedan ocurrir en la realización de trámites por parte de los organismos de tránsito, podrán ser objeto de corrección en el sistema RUNT, sin que para ello deba mediar acto administrativo de revocatoria, toda vez que dicho documento jurídico no corresponde a la realidad de la subsanación.

**Artículo 13.** En un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Transporte expedirá las disposiciones reglamentarias necesarias para lograr la efectividad de la presente Ley.

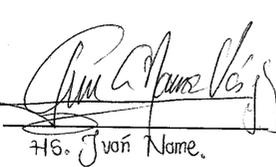
**Artículo 14.** La presente Ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

  
 H.S. Juan Diego Gomez

  
 H.S. Juan Carlos Garcia

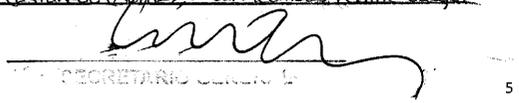
  
 Ana Maria Castañeda

  
 H.S. Juan Nunez

**ESTADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 28 del mes 10 del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 250 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Juan Diego Gomez Gomez, Juan Carlos Garcia Garcia, Ana Maria Castañeda Goyez, Juan Leonidas Nunez Vargas

  
 SECRETARÍA GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2021 SENADO**

**POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE COMO POLÍTICA ESTATAL LA DIGITALIZACIÓN DE LOS TRÁMITES EN EL SECTOR TRANSPORTE Y TRÁNSITO**

**Exposición de Motivos**

El objetivo de la presente iniciativa legislativa que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República es lograr la actualización de la normativa que regula los trámites sobre vehículos que se adelantan ante los organismos de tránsito del país, para efectos de armonizarla y ponerla a tono con el entorno digital que hoy predomina, y que cada día gana protagonismo en todos los ámbitos en los que convive la sociedad del siglo XXI. Ello implica hacer una migración de los trámites donde hoy predomina la presencialidad (ante los organismos de tránsito) y los documentos físicos, a un escenario en el cual dichos procesos puedan realizarse de manera no presencial y se empleen documentos electrónicos (virtualización).

La virtualización de tales trámites daría cumplimiento a la política pública estatal que busca agilizar, disminuir y tecnificar las diligencias que se llevan a cabo ante autoridades públicas y entes privados en el país, política que cobró especial relevancia luego de la aplicación de las medidas de aislamiento adoptadas por el Gobierno para prevenir los contagios del virus Covid-19.

**1. Antecedentes y situación actual**

El Congreso de la República no es ajeno a los propósitos que busca este proyecto de ley. En efecto, de tiempo atrás la Rama Legislativa viene aprobando importantes normas en aras de lograr dicha tecnificación. Así, a través de la Ley 527 de 1999 se definió y reguló el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales.

Posteriormente, el Congreso expidió la Ley 1341 de 2009 que, entre otros temas, determinó que las entidades del orden nacional y territorial debían promover, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En igual sentido, la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014" señaló en su artículo 232 que los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial estaban en la obligación de

<p>identificar, racionalizar y simplificar los procesos, procedimientos, trámites y servicios internos, con el propósito de eliminar duplicidad de funciones y barreras que impidan la oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones. Señaló esta norma que, para el efecto, las entidades y organismos deberán utilizar tecnologías de información y comunicaciones.</p> <p>Por su parte, son numerosos los decretos que han sido expedidos y que buscan la simplificación de los trámites a través del uso de herramientas tecnológicas. Bajo esta orientación, se expidió el Decreto 2693 de 2012 "Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamentan parcialmente las Leyes 1341 de 2009, 1450 de 2011, y se dictan otras disposiciones" que estableció los temas prioritarios para avanzar en la masificación del Gobierno en Línea.</p> <p>Determina esta regulación que se deberán proveer todos los trámites y servicios que, de acuerdo con el análisis y caracterización previa de sus usuarios, puedan ser automatizados por medios como Internet, dispositivos móviles y televisión digital terrestre, entre otros, e implementar mecanismos tendientes a promocionar los trámites y servicios por medios electrónicos para incentivar su uso, y promover el uso de soluciones de autenticación y/o firma electrónica, notificación electrónica, firma digital y actos administrativos electrónicos por las entidades en cada uno de los trámites, servicios, procesos y procedimientos internos.</p> <p>En este punto es muy importante destacar que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), a través de la Dirección de Gobierno Digital, expidió el Decreto 1008 del 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital, cuyo objetivo es incentivar el uso y aprovechamiento de las TIC para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital.</p> <p>También cabe mencionar el Decreto 2106 de 2019 "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública" que, entre otros temas, obliga a las autoridades a usar los canales digitales, establece los servicios ciudadanos digitales, crea el Portal Único del Estado Colombiano como una sede electrónica compartida a través de la cual los ciudadanos accederán a la información, procedimientos, servicios y trámites que se deban adelantar. Otra novedad que establece este Decreto es que obliga a las autoridades a habilitar medios de pago electrónicos para las transacciones que se realicen a favor del Estado o de la entidad en relación con el pago de las tarifas asociadas a trámites, procesos y procedimientos y regula la desmaterialización de certificados, constancias, paz y salvos o carnés</p>	<p>Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación aprobó el documento CONPES 3975 de 2019 "Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial" que formuló la política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial, que tiene como objetivo potenciar la generación de valor social y económico en el país, a través del uso estratégico de tecnologías digitales en el sector público y en el sector privado, para impulsar la productividad y favorecer el bienestar de los ciudadanos.</p> <p>Expresamente señala este Documento CONPES que, para alcanzar tal objetivo, es necesario: (i) disminuir las barreras que impiden la incorporación de tecnologías digitales, tanto en el ámbito empresarial como en las entidades del Estado; (ii) crear las condiciones habilitantes para la innovación digital, privada y pública como medio para aumentar la generación de valor económico y social mediante nuevos procesos y productos; (iii) fortalecer las competencias del capital humano que faciliten la inserción de la sociedad colombiana en la Cuarta Revolución Industrial -4RI-; y (iv) desarrollar condiciones que permitan al país enfrentar los cambios económicos y sociales que conlleva la inteligencia artificial (IA), reconociendo esta tecnología como un acelerador clave de la transformación digital.</p> <p>Dando continuidad a esta política, el DNP publicó recientemente el Documento CONPES 4023 de 11 de febrero de 2021 "Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia", que tiene por fin desarrollar capacidades en los hogares, en el aparato productivo, en el marco institucional y en el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el Covid-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.</p> <p>Para ello, la política propone diferentes frentes de acción y expresamente señala que uno de ellos es, precisamente, impulsar el desarrollo digital en todo el territorio nacional.</p> <p>Así pues, en un entorno donde se viene desarrollando e implementando la Política Pública Digital del Gobierno, y contándose con numerosas herramientas, alternativas y posibilidades digitales para modernizar la realización de diversos trámites, faltaría avanzar en la virtualización de las diligencias que se realizan ante los organismos de tránsito, donde aún es necesario adjuntar copiosa información física, como son las improntas de los vehículos, requisito costoso, arcaico y dispendioso, a través del cual se toman los números del motor y chasis de los vehículos, el cual perfectamente puede ser reemplazado por certificaciones del fabricante o del ensamblador del vehículo o del importador, donde se registran los guarismos de identificación como son el número de motor, serie o chasis o VIN que es un código único de identificación de los vehículos.</p>
<p>Varias de las normas mencionadas se han materializado con realidades como la factura electrónica, la cédula digital, la posibilidad de adquirir el SOAT por internet, sólo por mencionar algunas novedades en tal sentido. No obstante, para poder avanzar en la tecnificación de los trámites ante los organismos de tránsito es indispensable que se lleven a cabo modificaciones normativas como la que se propone en este proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República, a través del cual se modifica la Ley 769 de 2002 que contiene el Código Nacional de Tránsito Terrestre, para así autorizar que tales procesos se puedan realizar haciendo uso de las diversas herramientas tecnológicas.</p> <p>En efecto, tanto la Ley 769 de 2002, como la Resolución 12379 de 2012 del Ministerio de Transporte "Por la cual se adoptan los procedimientos y se establecen los requisitos para adelantar los trámites ante los organismos de tránsito", describen las etapas y los documentos físicos que los ciudadanos deben acreditar para, entre otros, inscribir por intermedio de los organismos de tránsito en el Registro Automotor la matrícula, la transferencia de la propiedad de los vehículos y la inscripción de las prendas sobre los mismos, en aquellos casos en los que el vehículo garantiza el pago de deudas.</p> <p>Sin embargo, tal normativa fue concebida en un contexto donde predominaba el uso del papel y la presencia física y directa de los ciudadanos, siendo entonces necesario e indispensable adecuar la regulación al actual entorno, de forma tal, que estos procedimientos puedan ser realizados virtualmente, pudiéndose prescindir de la presencialidad de los ciudadanos en los organismos de tránsito y de los medios físicos (papel).</p> <p>Si bien, los organismos de tránsito del país manejan diferentes rangos de tiempo, luego de realizar un estudio con varios concesionarios y entidades financieras se concluyó que cada uno de los antedichos trámites duran en promedio 9 días hábiles, siendo necesaria la presencia física del ciudadano en al menos 2 ocasiones ante el organismo de tránsito.<sup>1</sup></p> <p>Dado lo anterior, se requiere de la autorización legal que permita la virtualización de los trámites y la digitalización de los documentos, con lo cual se lograría que los tiempos se pudieran reducir a 2 días hábiles, e incluso que puedan realizarse en línea y de forma inmediata, sin que sea necesaria la presencia física del ciudadano ante el organismo de tránsito; por ejemplo, los documentos que sustentan cada trámite podrían enviarse por canales digitales o ser consultados directamente por los organismos de tránsito en otras bases de datos, los pagos por los servicios</p> <p><small><sup>1</sup> De conformidad con las cifras del RUNT, en el pasado mes de enero en el país se matricularon 14.442 vehículos, se realizaron 44.949 traspasos y se inscribieron 11.942 prendas.</small></p>	<p>prestados se podrían realizar vía PSE, y se eliminarían trámites costosos y engorrosos como son la toma de las improntas.</p> <p>Viabilizar la virtualización de los trámites abriría un mundo de posibilidades. Así, los documentos podrían ser recibidos por los organismos de tránsito de forma digital a través de operadores logísticos, los pagos que deba efectuar el ciudadano se podrían realizar por pasarelas de pagos (como puede ser PSE), se aprovecharía la conexión en línea que actualmente existe entre el RUNT y el Registro de Garantías Mobiliarias que administra Confecámaras, cuyas inscripciones provienen de los registros que vía internet realizan los acreedores garantizados, y se viabilizaría la posibilidad de que el contrato de prenda se emita electrónicamente, aspecto este último que agilizaría y facilitaría la financiación para la adquisición de vehículos.</p> <p>La simplificación de las diligencias ante los organismos de tránsito debe incluir la eliminación de requisitos como las improntas que, como ya se indicó, es un trámite engorroso y costoso. En el mismo sentido sería la oportunidad para prescindir de exigencias que resultan innecesarias como es la obligación impuesta al ciudadano de presentar al organismo de tránsito una carta del acreedor donde autoriza la cancelación de la prenda. Este requisito es completamente innecesario, ya que para que sea viable el levantamiento de la prenda, se requiere que previamente el acreedor haya cancelado la garantía en el Registro de Garantías Mobiliarias que administra Confecámaras, el cual, gracias a la interoperabilidad que hoy existe entre este Registro y el RUNT, es una información que es consultada directamente por el organismo de tránsito para verificar que la prenda se haya cancelado en el Registro de Garantías Mobiliarias.</p> <p><b>2. Experiencias Internacionales</b></p> <p>La adopción de tecnologías digitales en la realización de los trámites sobre vehículos es un modelo que se viene adoptando en varias latitudes.</p> <p>Vemos, por ejemplo, el caso de Chile, donde a través del Decreto Supremo 022 de 2020, que reglamentó la Ley 21.180 de 2019 "Transformación Digital del Estado", se ordenó que todos los documentos exigidos por la normatividad chilena para solicitar inscripciones en el Registro de Vehículos Motorizados deben adjuntarse en formato digital cumpliendo para el efecto las normas australes sobre documentos electrónicos y firma electrónica.</p>

3. Consideraciones Finales

La situación generada por la pandemia y las medidas adoptadas para contener sus efectos evidenciaron la urgente necesidad de poner en práctica la política nacional tendiente a lograr la virtualización y digitalización de los trámites que se realizan en el territorio nacional para diversos efectos.

Si bien son grandes los adelantos que se vienen logrando en esta materia, aún queda camino por recorrer en lo que se refiere a los trámites que se realizan ante los organismos de tránsito, como son la inscripción de los ciudadanos en el RUNT, las matrículas, los traspasos y la inscripción y cancelación de prendas constituidas sobre vehículos.

En aras de lograr dicho cometido, es indispensable modificar la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", para así viabilizar desde el punto de vista legal la digitalización de tales diligencias, simplificar su realización y eliminar aquellas que resulten innecesarias, con lo que se disminuirían los tiempos de cada trámite y las cargas operativas para los ciudadanos, evitándose su desplazamiento físico y la entrega de documentos en papel.

En la actualidad los concesionarios están promocionando y vendiendo sus vehículos a través de internet, se cuenta con la factura electrónica y la cédula digital, la Concesión RUNT desarrolló la autenticación virtual de los ciudadanos que permite en ciertos casos la identificación sin hacer uso de huelleros, el SOAT se adquiere por internet, y fue expedida por el Ministerio de Transporte la Resolución 20203040003625 del 21 de mayo de 2020 por la cual se adoptó el Formato Uniforme de Resultados -FUR- y el certificado de Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes de forma virtual.

De otra parte, los bancos y compañías de financiamiento que financian la adquisición de vehículos de servicio particular y público han efectuado importantes inversiones en tecnología para lograr la digitalización de los trámites involucrados en la financiación, en aras de agilizar todo el proceso de ciclo del crédito y desembolso. Sin embargo, no ha sido posible la virtualización total de las etapas propias de tal proceso, debido a la exigencia de la presentación física de los documentos para realizar gestiones como la inscripción de las garantías mobiliarias sobre vehículos.

Por ello, se presenta a consideración del Congreso el presente proyecto de ley con el objetivo principal de que la legislación que regula los trámites sobre vehículos avance al mismo ritmo de la política pública que busca digitalizar los trámites y procesos, en aras de su modernización y simplificación.

Presentado por:

Handwritten signatures of H.S. Juan Diego Gómez, H.S. Juan Carlos García, H.S. Ana María Castañeda, and H.S. Juan Name.

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 28 del mes 10 del año 2021
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 250 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todas y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Juan Diego Gómez Jiménez, Juan Carlos García
Gómez, Ana María Castañeda Gómez, Juan Carlos Name Vásquez
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 28 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.250/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE COMO POLÍTICA ESTATAL LA DIGITALIZACIÓN DE LOS TRÁMITES EN EL SECTOR TRANSPORTE Y TRÁNSITO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ, IVÁN NAME VÁSQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión XXXXXXXXX Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 28 DE 2021

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se conmemoran los 100 años del Banco de la República y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley \_\_\_ de 2021 senado

**“Por medio de la cual se conmemoran los 100 años del Banco de la República y se dictan otras disposiciones”**

El Congreso de la República

**DECRETA:**

**Artículo 1.** La Nación conmemora, exalta y reconoce los cien (100) años de creación del Banco de la República, los cuales se cumplen en el mes de julio del 2023. Lo anterior, teniendo en cuenta los invaluable aportes a la organización económica e institucional del país a través del manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, así como, de su contribución a la actividad cultural.

**Artículo 2.** Autorícese al Gobierno Nacional para vincularse a la celebración del centenario de creación del Banco de la República y gestionar, adelantar y desarrollar todas las actividades culturales, ciclo de conferencias, publicaciones, reconocimientos y demás actividades, así como incluir las apropiaciones presupuestales necesarias para exaltar, organizar y promover los cien (100) años de creación del Banco de la República.

**Artículo 3. Moneda conmemorativa.** Autorícese al Banco de la República acuñar una moneda de curso legal conmemorativa de sus cien (100) años.

**Parágrafo.** La aleación, monto de emisión, valor facial, condiciones, precio de venta y demás características de la moneda serán determinadas por la Junta Directiva del Banco de la República.

**Artículo 4. Placa conmemorativa por parte del Congreso de la República.** Autorícese al Congreso de la República la elaboración y ubicación dentro de sus instalaciones de una placa conmemorativa por el centenario del Banco de la República. De igual manera, el Congreso de la República otorgará la máxima condecoración al Banco de la República en reconocimiento a su labor en el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, así como, de su contribución en la promoción y fomento de la actividad cultural.

**Artículo 5.** La presente Ley rige a partir de su promulgación.



**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**Exposición de Motivos**

**1. Contexto**

La literatura ha destacado la importancia de las instituciones para promover el desarrollo económico y social de un país. Lo anterior, teniendo en cuenta que a través de ellas se establecen las reglas que definen las interacciones entre los agentes que componen la sociedad, por lo que garantizar su credibilidad y confianza es la antesala para promover sociedades prosperas.

El Banco de la República es sin duda una de las instituciones más importantes y recordadas por los colombianos, no solo por su rigurosidad y tecnicidad en el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, si no por sus invaluable aportes en la promoción y difusión de la cultura alrededor del territorio nacional.

En la actualidad el Banco de la República se constituye como una Entidad encargada de preservar la estabilización de los precios con el objetivo de promover un ambiente de sostenibilidad que contribuya al crecimiento económico y el bienestar social<sup>1</sup>. A través de la historia se pueden reconocer importantes sucesos que llevaron a que hoy sea reconocido como la Entidad de mayor confianza por parte de los colombianos<sup>2</sup>. En este sentido, es necesario reconocer la historia del país y la necesidad de instaurar una institucionalidad robusta frente al manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

Si bien, fue hasta 1923 que se creó el Banco de la República como resultado de las recomendaciones y hallazgos presentados por la Misión Kemmerer, la necesidad de una institucionalidad en torno a la estabilidad de la economía se remonta a 1820. Durante este periodo, el país no contaba con entidades bancarias ni billetes, por lo

<sup>1</sup> La Historia del Banco. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/historia-banco-sept.pdf>

<sup>2</sup> Según encuesta panel de opinión 2021 realizada por cifras y conceptos, el Banco de la República es la entidad con mayor confianza, con una calificación de 69 sobre 100. Ver: <https://www.banrep.gov.co/es/banco-republica-entidad-mas-genera-confianza>

que los únicos que podían realizar prestamos eran las casas comerciales y la iglesia católica a través de las monedas de oro y plata, las cuales servían para realizar transacciones. Luego, en 1863 la Constitución de Rionegro, estableció la primera regulación bancaria del país, donde se fijó el respaldo en oro por cada billete emitido.

Una vez definida la primera regulación bancaria, en 1870 se crean los primeros bancos comerciales, el primero de ellos fue el Banco Bogotá (1870), seguido del Banco de Antioquia (1872), Banco de Santander (1872), Banco de Cauca (1873), Banco de Barranquilla (1873), Banco de Cartagena (1874) y Banco de Colombia (1875), durante este periodo la actividad bancaria era catalogada como una actividad totalmente privada, periodo conocido como el “periodo de la banca libre”.

La privatización de la actividad bancaria se mantuvo hasta 1880, cuando el Gobierno crea el Banco Nacional, Entidad que ejercía su función como banco del gobierno y emisor de billetes, al igual que los bancos comerciales. El Banco Nacional no era catalogado como un Banco Central, pues éste no tenía dentro de sus funciones ser prestamista de última instancia ni tenía el control sobre la oferta monetaria<sup>3</sup>. Posteriormente, durante la Guerra Civil del Gobierno del presidente Rafael Núñez, el Banco Nacional aumentó la emisión de sus billetes con el fin de financiar los gastos militares, esta situación llevó a que en el año 1886 el Banco Nacional declarara inconvertibilidad de sus billetes, además se eliminó la posibilidad de que los bancos comerciales continuaran realizando emisión de billetes.

Si bien, entre 1886 y 1898, el Banco Nacional incrementó la emisión de billetes ésta no tuvo un efecto directo sobre el incremento de la inflación. Durante este periodo la inflación promedio se ubicó alrededor de 9,4%. Sin duda alguna, un suceso decisivo en la restructuración y posteriormente liquidación del Banco Nacional en 1894, se debió al incremento de la emisión de billetes producto del inicio de la Guerra de los Mil días. Como resultado del incremento desbordado de la emisión de billetes, entre 1900 y 1903 el país presentó las tasas de inflación más altas de la historia, con una inflación que superaba el 300%.

Finalizada la Guerra de los Mil días en 1902, el Gobierno redujo el ritmo de la emisión de dinero, lo que llevó a reducir la inflación a 14,1% en 1904. Posteriormente, con la llegada del presidente Rafael Reyes, a través del Decreto No.47 de 1905, se establecieron las bases para la creación de Banco Central de Colombia, encargado del monopolio de emisión de billetes.

Pese a los esfuerzos por garantizar la estabilidad de la política monetaria y cambiaria, el Banco Central fue liquidado por el Congreso de la República en el año 1909, acusado

de haber expandido el circulante y de no haber avanzado en la amortización del papel moneda<sup>4</sup>.

**Gráfica 1. Crecimiento del PIB real per cápita y las exportaciones per cápita (1800- 1922)**

Periodo	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB REAL PER CÁPITA	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES REALES PER CÁPITA
1800-1832	-0,20	-4,20
1833-1850	0,20	1,51
1850-1886	0,50	0,57
1886-1905	-0,50	2,40
1905-1922	2,72	4,44

Fuente: Banco de la República (2017), *Historia del Banco de la República 1923-2015*.

Durante este periodo de tiempo la economía presentó una dinámica de bajo crecimiento (ver Gráfica 1). Por ejemplo, entre 1886 y 1905 la tasa de crecimiento per cápita se ubicó en -0,50%. Durante el periodo comprendido entre 1905 y 1922, la actividad económica presentó un ritmo favorable, alcanzando una tasa de crecimiento per cápita de 2,72%, esto se debió principalmente al incremento de las exportaciones de café, las cuales pasaron de 39,2%, como proporción del total de exportaciones, en 1905 a 68,8% en 1922. Pese a la importante recuperación de los indicadores macroeconómicos, el país presentaba un rezago importante en inversión extranjera y la facilidad de acceder a créditos externos.

**2. Creación del Banco de la República (1923)**

Entre 1904 y 1921, el Congreso de la República inició diversas discusiones en torno al régimen de emisión que se instauraría en el país, sobre si éste debía ser de banca múltiple o de banca única, debates que no llegaron a un consenso en su momento.

Durante 1922, se evidenciaron dos sucesos de gran importancia para la creación del Banco de la República. Por un lado, el país recibió alrededor de cinco de los veinticinco millones de dólares producto de la indemnización por la separación de Panamá. Por otro lado, el Congreso de la República autorizó al Gobierno del presidente Pedro Nel Ospina de contratar a una misión internacional de consejeros financieros dirigida por el profesor Edwin W. Kemmerer<sup>5</sup>.

La Misión Kemmerer tuvo un papel fundamental en la creación del Banco de la República al definir las funciones del banco, la composición de la Junta Directiva, sus

<sup>3</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 5.

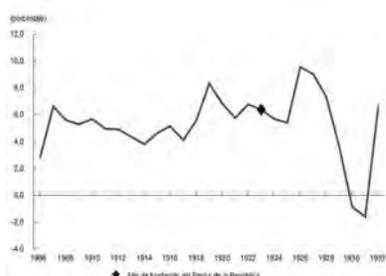
<sup>4</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 9

<sup>5</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 18

Estatutos, entre otros aspectos que fueron sintetizados en la Ley 25 de 1923 a través de la cual se creó el Banco de la República, como banco central colombiano. Inicialmente, el Banco fue constituido como una entidad mixta con un capital de diez (\$10) millones oro, de los cuales el 50% fue aportado por el Gobierno Nacional, producto de la indemnización de Panamá, y el 50% restante fue aportado por bancos privados nacionales y extranjeros. Dentro de las funciones concedidas al Banco de la República se destacan: 1) *la facultad de emitir la moneda legal colombiana*; 2) *prestamista de última instancia*; 3) *administrador de las reservas internacionales* y 4) *banquero del Gobierno*. De igual manera, a través de la Junta Directiva, se le encomendó *fixar la tasa de descuento y la intervención para controlar las tasas de interés*<sup>6</sup>.

En 1923 la economía comenzó a presentar una dinámica favorable, con una tasa de crecimiento anual de 6,4% (Gráfica 2), explicado principalmente por la expansión cafetera que entre 1906 y 1923, la cual presentó tasa de crecimiento en sacos exportados que superaba el 13% anual. Esta dinámica favorable, trajo consigo importantes avances en inversión pública, especialmente a través de la expansión de la de infraestructura de transporte.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB 1906-1932



Fuente: Banco de la República (2017), *Historia del Banco de la República 1923-2015*.

Pese al contexto favorable que evidenció el país, en 1929 el país presentó una caída importante de su actividad económica producto de las condiciones macroeconómicas globales como consecuencia de la Gran Depresión, lo que ocasionó una reducción en

<sup>6</sup> Creación del Banco de la República. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/historia/creacion-del-banco-republica>

los flujos de capital y para 1930 se presentó una reducción en los precios del café (52% por debajo de los precios reportados entre 1925 y 1929).

Entre 1930 y 1991, el Banco presentó diversas reformas hasta las disposiciones contenidas en la Constitución de 1991. Dentro de estas reformas se destaca la *segunda Misión Kemmerer*, donde se establece el peso como la única moneda permitida para realizar transacciones. De igual manera, se incluyó dentro de la Junta Directiva al Ministro de Hacienda, representantes de la Federación Nacional de Cafeteros y de las cámaras de comercio. Luego, en 1931 se define al Banco como la Entidad encargada del manejo de las reservas internacionales. Además, se le atribuye el control de cambio y el monopolio del manejo de oro, que se mantuvo hasta 1938 momento en el cual se desmonta el patrón oro.

Posteriormente, en 1950 se llevó a cabo la *Misión Grove* con el objetivo de realizar un diagnóstico del sistema bancario colombiano. Dentro de las recomendaciones más importantes, se destaca la facultad que se le otorgó a la Junta Directiva para fijar créditos de cupo ordinario, especial o de fomento y créditos de emergencia<sup>7</sup>.

Con el fin de evitar sesgos en el manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia, en el año 1963 se crea la Junta Monetaria, compuesta por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Fomento, el Ministro de Agricultura, el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y el gerente del Banco de la República.<sup>8</sup> Dicha Junta adquirió las funciones que anteriormente habían sido otorgadas a la Junta Directiva del Banco de la República como el estudio y adopción de medidas monetarias, cambiarias y crediticias. Lo anterior, con el fin de evitar sesgos y generar independencia en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que la Junta Directiva estaba compuesta por integrantes del sector privado, especialmente del sector bancario, quienes hacían parte de la regulación monetaria y al mismo tiempo eran los principales beneficiarios del crédito primero del banco<sup>9</sup>.

Con el fin de crear mayor independencia por parte del Banco de la República, a través de la Ley 7 de 1973 se reglamenta su nacionalización. Con ello, el Gobierno Nacional adquirió las acciones del Banco, dejando únicamente una acción por cada banco accionista. Es importante resaltar que con la promulgación de la Ley 7 de 1973, el Banco de la República es considerado como patrimonio de todos los colombianos. A pesar de los avances para garantizar la independencia del Banco, a finales de los 80' surgieron críticas relacionadas con el papel de los miembros del Gobierno Nacional en la Junta Monetaria, esto puesto que se podría tener un sesgo inflacionario al momento

<sup>7</sup> Reforma de 1949. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/es/reforma-1949>

<sup>8</sup> Johana Ines Cardenas Pinzon (2013). Evolución histórica del Banco de la República en Colombia: una aproximación. Consultado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v5n2/v5n2a05.pdf>

<sup>9</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 282

de tomar las decisiones con relación al manejo de la política monetaria con base en las necesidades fiscales del Gobierno Nacional.

Gráfica 3. Inflación anual 1955-1990



Fuente: Banco de la República (2017), *Historia del Banco de la República 1923-2015*.

Como se puede observar en la Gráfica 3, la inflación comenzó a tener un ritmo creciente. Por ejemplo, para 1990 la inflación se ubicó en 32,5%, 10 puntos porcentuales por encima de lo reportado en 1985. Este suceso se sustentaba principalmente por la recurrente necesidad de financiar el déficit fiscal a través de emisión, con la idea de que esto era necesario para garantizar la efectividad de la apertura económica puesta en marcha por el Gobierno Nacional.

### 2.1. Reformas Estructurales al Banco de la República: Constitución de 1991

Sin duda alguna la reforma más importante del Banco de la República se dio con la Constitución de 1991, donde se definió que el cambio óptimo institucional del Banco sería un **Banco Central Independiente**. Además, es importante resaltar que en la Constitución se le otorgó al Banco de la República, como función principal, el manejo de la inflación y la meta de mantenerla en niveles bajos. A continuación, se destacan las principales modificaciones:

1. *Se eliminó la Junta Monetaria y se transfirió a la Junta directiva la responsabilidad del manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia*. De igual manera, se establece como instancia rectora del Banco a la Junta Directiva. El Banco mantiene sus disposiciones legales anteriores como: el

Banco de los bancos, emisor de la moneda legal y prestamista de última instancia del Gobierno, solo con unanimidad por parte de la Junta Directiva.

2. *Conformación de la Junta Directiva*: El Ministro de Hacienda, cinco miembros permanentes elegidos por el presidente de la República y el gerente del Banco, que es nombrado por los miembros de la Junta Directiva.
3. *Prohibición para establecer cupo de crédito y otorgar garantías para particulares*. Con este cambio se autoriza al Banco de la República solo otorgar créditos a intermediarios financieros con ausencia temporal de liquidez. En el caso del Gobierno, el Banco solo podrá otorgar créditos en ocasiones de emergencia y solo con la autorización unánime de la Junta.
4. *Se establece que el Banco de la República deberá rendir informe sobre su gestión al Congreso de la República para hacer seguimiento a sus acciones y actividad*.
5. *Delimitación de las competencias del Congreso y del presidente con relación a la regulación financiera, el comercio exterior y la política monetaria*. Se definió que el ente encargado de la regulación de los cambios internacionales, del comercio exterior y la regulación financiera, bursátil y aseguradora sería responsabilidad del Congreso de la República a través de iniciativas del Gobierno Nacional<sup>10</sup>.

Las reformas contenidas en la Constitución de 1991 fueron claves a la hora de instaurar las bases institucionales del manejo de la política monetaria, cambiaria y crediticia. Posteriormente, estas modificaciones fueron complementadas con la Ley 31 de 1992, donde se acotan las obligaciones del Banco de la República, dentro de las que se destaca la eliminación de las facultades de la Junta Directiva para crear inversiones obligatorias, entre otras medidas para fortalecer y garantizar independencia de la Junta Directiva.

### 2.2. Atribuciones del Banco de la República

#### a. Importancia de reducir la inflación

Mantener la inflación en niveles bajos es una labor de gran importancia para garantizar estabilidad económica y social. Lo anterior, teniendo en cuenta que el incremento desbordado de los precios afecta principalmente a las personas más vulnerables, restringiendo su poder adquisitivo. Similar ocurre con el dinero de las

<sup>10</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 376

cuentas de ahorro, puesto que cuando la inflación supera la tasa de interés que éstas generan, éste va perdiendo su valor. En cuanto a las personas de mayores ingresos, la evidencia sugiere que éstas son más propensas a protegerse del incremento de la inflación a través de la compra de activos reales.

Controlar la inflación es clave para generar un ambiente propicio que promueva el crecimiento económico. Cuando los precios comienzan a crecer de forma insostenible, esto genera incertidumbre por parte de inversionistas y empresarios, la cual podría tener implicaciones sobre la reducción de la inversión y promover fuga de capitales a economías con mayor estabilidad económica.

**b. El Banco de la República como autoridad monetaria**

La constitución de 1991 ratifica al Banco de la República como la institución encargada de la cantidad de dinero que circula en la economía. Esto implica que, cuando hay exceso de dinero circulando, el Banco debe reducir la cantidad con el fin de evitar que esto genere inflación. De igual manera, cuando no hay suficiente dinero en circulación, el Banco de la República incrementa la cantidad de dinero en la economía con el fin de contrarrestar un posible incremento en la tasa de interés, lo cual podría generar recesión y desempleo<sup>11</sup>.

Para controlar la circulación de dinero en la economía, el Banco adopta diversos instrumentos, como lo son las *Operaciones de Mercado Abierto (OMA)*, a través de la compra y venta de títulos de deuda pública en el mercado financiero, o por medio de *Los Encajes*, que son un porcentaje que deben mantener como reserva las entidades financieras en el Banco de la República o como efectivo en caja y que sirven como respaldo a las captaciones que estas instituciones realizan del público<sup>12</sup>.

**c. Autoridad Monetaria**

Dentro de sus funciones, el Banco de la República tiene la responsabilidad del diseño y manejo de la política cambiaria, relacionada con el mercado de divisas y manejo de la tasa de cambio.

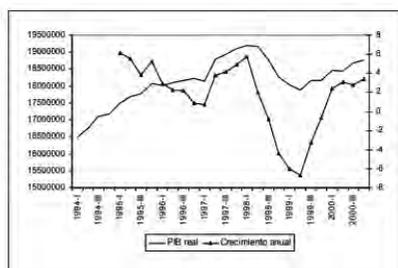
Colombia ha transitado por diversas alternativas sobre el manejo del régimen cambiario, desde tener una tasa de cambio fija hasta el régimen actual de tasa de cambio flexible adoptado a partir de 1999, después de transitar por el régimen de banda cambiaria instaurado entre 1994 y 1999. Con el mercado cambiario el Banco de la República no busca alterar la tendencia que el mercado le imprime a la tasa de

<sup>11</sup> Historia del Banco. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/historia-banco-sept.pdf>

<sup>12</sup> Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/encaje-y-exigibilidades>

de capitales. Sin embargo, existieron factores internos propios de la dinámica del sistema financiero que agudizó la crisis. Es importante resaltar que, durante este periodo, la economía presentó una contracción de 4.2% (Gráfica 4) y una tasa de desempleo que alcanzó el 22%.

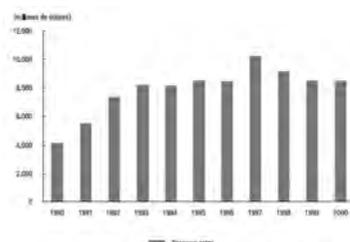
**Gráfica 4. PIB (eje izquierdo) y tasa de crecimiento anual del PIB (eje derecho) 1994-2000**



Fuente: Banco de la República

Durante este periodo de tiempo, el Banco de la República ejerció un papel protagónico para contener la crisis. Es importante destacar que, durante este tiempo el Banco de la República, había adoptado el régimen de banda cambiaria el cual fue defendido por el Banco hasta 1998. Durante este año, el Banco de la República realizó importantes esfuerzos para contener las presiones sobre la tasa de cambio, para lograrlo el Banco tuvo que sacar al mercado alrededor de US\$1.300 millones (Gráfica 5), correspondiente al 15% del total de las reservas internacionales.

**Gráfica 5. Evolución reservas internacionales 1990-2000**



cambio<sup>13</sup>, pero a través de diversas operaciones busca controlarla parcialmente. Por ejemplo, cuando la tasa de cambio presenta un incremento abrupto, el Banco de la República puede vender reservas internacionales para aumentar la circulación de dólares en la economía y hacer que baje su precio. De igual manera, cuando la tasa de cambio se encuentra en niveles muy bajos, el Banco de la República puede comprar dólares que se convierten en reservas internacionales.

**d. Autoridad Crediticia**

Con la Ley 31 de 1992 se le atribuyó al Banco de la República la facultad de autoridad crediticia. Para ejercer dicha función, la Junta Directiva del Banco puede tomar medidas de carácter macroprudencial cuando se reconozcan fallas de mercado y riesgos financieros<sup>14</sup>.

Dentro de las medidas adoptadas por el Banco con relación a la política crediticia, se destacan las operaciones REPO, las cuales tienen como objetivo regular el crédito interbancario. Dicha operación consiste en suministrar los faltantes de liquidez de corto plazo del mercado interbancario o absorber los excedentes<sup>15</sup>, a través de ellas *el Banco de la República ajustan la oferta de dinero garantizando que las tasas de interés, con las que se prestan dinero las entidades financieras entre sí, se acerquen a la tasa de intervención del Banco de la República*<sup>16</sup>.

**3. Contribución del Banco de la República en el manejo de las principales crisis económicas del país**

El país ha evidenciado diversos momentos que han puesto en jaque su economía. A través de la historia nacional, se pueden reconocer situaciones en donde se destaca el papel que ejerció el Banco de la República al momento de garantizar la sostenibilidad macroeconómica del país. Sin duda alguna, las decisiones de la Junta Directiva han sido decisivas en el manejo de la política económica en tiempos de crisis. Esta sección tiene como objetivo reconocer el papel que ejerció el Banco en momentos de crisis y cómo su contribución ha permitido la estabilidad de los indicadores macroeconómicos.

**a. Política Cambiaria: Crisis de 1999 y la eliminación de la banda cambiaria**

Una de las peores crisis que evidenció la economía colombiana tuvo lugar entre 1997 y 1999. Sobre las causas de la crisis, algunos autores resaltan que el detonante de ésta se debió a factores externos, explicados principalmente por la crisis asiática y la salida

<sup>13</sup> Historia del Banco. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/historia-banco-sept.pdf>

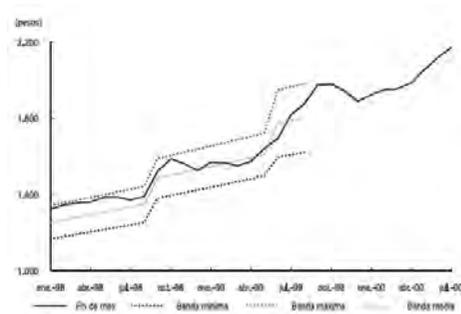
<sup>14</sup> Banco de la República. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/es/politica-crediticia>

<sup>15</sup> Historia del Banco. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/historia-banco-sept.pdf>

<sup>16</sup> Banco de la República. Consultado en: <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/repos>

Fuente: Banco de la República (2017), *Historia del Banco de la República 1923-2015*.

**Gráfica 6. Tasa de cambio y bandas cambiarias**



Fuente: Banco de la República (2017), *Historia del Banco de la República 1923-2015*.

En 1999 pese a los esfuerzos del Banco de la República por controlar la tasa de cambio, las presiones continuaron. Esto llevó a que, en septiembre de ese año, se optara por la eliminación de la banda, con este cambio el Banco pudo implementar su política de inflación objetivo.

**b. Crisis financiera global 2008**

Uno de los aspectos que detonaron la crisis de 2008 fue la declaración de bancarrota de Lehman Brothers, generando la crisis mundial financiera que afectó en mayor medida a las economías desarrolladas y en menor proporción a las economías emergentes. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante el 2009 el PIB mundial reportó una contracción de 0,6%.

Como se destacó anteriormente, las economías emergentes no presentaron un impacto severo sobre su actividad económica en comparación con las economías desarrolladas. Para el caso de Colombia, se destaca que, en el estallido de la crisis, el país contaba con fundamentos relativamente sólidos, producto de las acciones impulsadas para contrarrestar las presiones inflacionarias por el incremento de los precios del petróleo y las materias primas en 2006<sup>17</sup>. Pese a ello, la economía colombiana reportó una desaceleración de la actividad económica, producto de la reducción de la demanda externa y el menor flujo de remesas de trabajadores.

<sup>17</sup> Banco de la República, 2017. *Historia del Banco de la República 1923-2015*. Pag 500

Por ejemplo, las exportaciones reportaron una contracción importante, pasando de crecer 38,5% en enero de 2008 a una caída de -0,6% en septiembre del mismo año. En cuanto a las remesas, se destaca una reducción de 11,6% durante el cuarto trimestre de 2008<sup>18</sup>.

Reconociendo el contexto de la crisis mundial y con el fin de mitigar las presiones inflacionarias, el Banco de la República adoptó una política monetaria contracíclica para compensar los efectos externos. En este sentido, a finales de 2008 se eliminó el encaje marginal y se redujo el ordinario. Además, entre diciembre de 2008 y marzo de 2009 el Banco redujo la tasa de interés 300 puntos básicos. El Banco de la República en su informe al Congreso de 2009, resalta:

*“Las ventajas del esquema de inflación objetivo que orientó a la autoridad monetaria a tomar la decisión oportuna de incrementar sucesivamente la tasa de interés a la que suministra liquidez al sistema bancario. Fue así como la tasa de interés de intervención se incrementó 400 pb entre abril de 2006 y julio de 2008, lo cual se complementó con un aumento de los encajes, con el fin de limitar la capacidad crediticia del sistema bancario. De no haber sido por esta política, el sector privado hoy estaría sobreendeudado, y el sistema financiero expuesto al riesgo de incurrir en grandes pérdidas”<sup>19</sup>.*

Otro factor determinante para evitar una nueva crisis financiera en Colombia durante este año fue el arreglo institucional que se había generado producto de la crisis de 1991, como lo fue el desmonte de la banda cambiaria, lo que permitió reforzar el esquema de inflación objetivo al darle autonomía al Banco de la República en el manejo de la política monetaria a través de la tasa de interés.

**c. Caída de los precios del petróleo y Emergencia Sanitaria del Covid-19 - 2020**

Después de un desempeño favorable de la economía colombiana al cierre del 2019, año en donde se alcanzaron importantes logros como la reducción del Déficit Fiscal a 2,5% del PIB, la generación del primer superávit primario en siete años, el crecimiento de la inversión extranjera a US\$14.314 millones y un mayor crecimiento económico de 3,3%, superior al de países de la región como Chile, Perú, México, Brasil y Argentina. Sin embargo, nos enfrentamos al impacto de dos choques externos inesperados en 2020: la caída de los precios del petróleo y la Emergencia Sanitaria del Covid-19.

En abril de 2020 se registró la caída más fuerte de los precios del petróleo, alcanzando US\$16.5 el barril de Brent y superando la caída registrada en 2016, con un precio de US\$30.3 el barril. El efecto en la caída de los precios del crudo trajo consigo una reducción abrupta de las exportaciones de petróleo y una fuerte devaluación del peso.

<sup>18</sup>Banco de la República. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, 2009.

<sup>19</sup>Banco de la República. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, 2009. Pag 14.

Sumado al choque del sector petrolero y producto de los efectos asociados a la emergencia sanitaria del Covid-19, el país vivenció una de las peores crisis económicas y sociales de su historia, que en términos económicos al cierre de 2020 dejó una caída del PIB de -6,8%, una tasa de desempleo del 15,9%, incremento de la pobreza monetaria a 42,5% y la pérdida de 509.700 micronegocios.

La respuesta a la crisis por parte del Banco estuvo enfocada en tres objetivos fundamentales: 1) Proteger el sistema de pagos; 2) estabilizar el mercado cambiario y el deuda pública y privada; y 3) Asegurar que el crédito continuara fluyendo a la economía. Para ello, el Banco tomó las siguientes acciones mencionadas en el Informe al Congreso de la República 2021:

- ✓ *Aumentó en la provisión de liquidez mediante la ampliación de montos, contrapartes y colaterales admisibles de sus operaciones repo, las compras definitivas de títulos públicos y privados, y la reducción del encaje legal.*
- ✓ *Ventas de dólares forward con cumplimiento financiero y Swaps de dólares para ampliar las coberturas y proveer liquidez en dólares, con el propósito de reducir la presión en el mercado cambiario.*
- ✓ *Reforzó la posición de liquidez internacional del país mediante la compra de reservas internacionales y la renovación y ampliación de la línea de crédito flexible (LCF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual contribuyó a reducir la incertidumbre sobre la financiación externa del país y su capacidad de atender los pagos externos.*
- ✓ *En términos de reactivación: la tasa de interés de política se redujo en 250 puntos básicos (pb), desde un nivel inicial del 4,25 % en febrero a 1,75 % en septiembre de 2020, ubicándola en un mínimo histórico.*
- ✓ *Reducción del encaje promedio del 7 % al 5 %, lo cual reforzó los incentivos a la intermediación financiera y liberó recursos a la economía de manera permanente<sup>20</sup>.*

**4. Contribución del Banco de la República en la promoción de la cultura**

El interés por la conservación y promoción de la cultura por parte del Banco de la República yace de su fundación en 1923, cuando recibió algunas piezas de oro precolombino. Estas piezas conservaban la técnica de orfebrería de la cultura precolombina que habían estado en el territorio nacional, por lo que en su momento se decidió que no era apropiado fundirlas. Una de las primeras piezas que llegaron al Banco fue el Poporo Quimbaya (Figura 1), recipiente que era utilizado por los

<sup>20</sup>Banco de la República. Informe al Congreso de la República, 2021.

indígenas para almacenar cal utilizada en la masticación ritual de las hojas de coca. Esta pieza es famosa por sus proporciones armónicas y su técnica, la fundición a la cera perdida con núcleo, “una tecnología especial que se utilizó para realizar piezas complejas que requieren un manejo especial del color, hacer recipientes con interiores vacíos y para crear impresiones decorativas”<sup>21</sup>.

**Figura 1. Poporo Quimbaya**



Fuente: Banco de la República (2017), Historia del Banco de la República 1923-2015.

En 1944 con más de 4.000 piezas el Banco de la República toma la decisión de crear un museo, que luego se convertiría en el Museo del Oro ubicado en la ciudad de Bogotá. Posteriormente y con el fin de promover la cultura y el arte prehistóricos en el territorio nacional, en 1980 se inició con la instalación de los museos regionales. El primero de ellos se ubicó en Santa Marta, en donde se exhibían las piezas de la cultura Tairona. En 1981 se inauguró el museo del Oro en Manizales, donde se exhibieron las piezas características de la orfebrería Quimbaya, en 1982 se inauguró el Museo del Oro en Cartagena, dedicado a la cultura Zenú. Luego, se inició la apertura de los museos de Pasto (1985, Pereira y Armenia (1986), Leticia (1988) y Cali (1991)<sup>22</sup>.

*“La Constitución de 1991 otorgó a los colombianos un valioso derecho cultural: todos somos propietarios y responsables del patrimonio arqueológico, el testimonio de una historia que asimismo es de todos.”<sup>23</sup>*

En la actualidad, el museo del Oro cuenta con 4.975 objetos de orfebrería, 385 de cerámica y 617 de otros materiales; siendo así la colección arqueológica de orfebrería

<sup>21</sup> Enciclopedia Banrepcultural, Banco de la República. Consultado en: [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Poporo\\_Quimbaya](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Poporo_Quimbaya)

<sup>22</sup> El Museo del Oro. Biblioteca Digital Banco de la República, 2003. Consultado en:

[https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin\\_cultural/articulo/view/975/984](https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/articulo/view/975/984)

<sup>23</sup> Enciclopedia Banrepcultural, Banco de la República. Consultado en:

<https://www.banrepcultural.org/exposiciones/museo-del-oro-80-anos-de-historias-compartidas/un-patrimonio-de-todos>

prehistórica más grande y reconocida del mundo. De igual manera, se resalta la importante contribución a la cultura regional por parte del Banco de la República a través de los 29 centros de cultura distribuidos en el territorio nacional<sup>24</sup>. Estos centros tienen como objetivo promover espacios culturales a través de la música, artes plásticas, documentales en torno a la preservación y promoción de la cultura bajo el contexto regional del territorio.

Además de los aportes en la promoción de la cultura y las artes, el Banco ha ejercido un papel protagónico en la conservación y promoción del conocimiento. Por un lado, se destaca la apertura de la principal biblioteca pública del país en 1933, hoy conocida como la Biblioteca Luis Angel Arango<sup>25</sup>. Actualmente, la colección bibliográfica de la Biblioteca supera los 2’700.000 ítems que pueden ser solicitados en diversas ciudades del país. Además, es una de las Bibliotecas más visitadas en el mundo, con cerca de 5.000 visitas diarias.

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

<sup>24</sup> Ciudades con centros culturales del Banco de la República: Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Girardot, Honda, Ibagué, Ipiales, Leticia, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, San Andrés, Santa Marta, Sincelajo, Tunja, Valledupar y Villavicencio

<sup>25</sup> Si bien en 1933, el Banco abrió sus puertas de la Biblioteca de la Institución, fue hasta 1958 que fue inaugurada la Biblioteca Luis Angel Arango, nombrada así como homenaje a Luis Angel Arango gerente del Banco de la República entre 1947-1957

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 17 de Noviembre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.263/21 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE CONMEMORAN LOS 100 AÑOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 17 DE 2021**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se promueve la autonomía, independencia y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><i>Proyecto de ley No. <u>265</u> 2021 Senado</i></p> <p><i>Por medio del cual se promueve la autonomía, independencia y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>El Congreso de Colombia</i></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. - OBJETO:</b> La presente ley tiene por objeto promover en las personas con discapacidad el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones que las demás, del derecho a la autonomía personal y su protección social, a través de la regulación de la asistencia personal, la renta básica y al reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas brindadas por un familiar.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. - PRINCIPIOS:</b> Los principios aplicables a la presente disposición son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Autonomía:</b> facultad de la persona que puede obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros.</li> <li>b) <b>Solidaridad:</b> apoyo incondicional a causas o intereses ajenos, especialmente en situaciones comprometidas o difíciles.</li> <li>c) <b>Respeto:</b> es el reconocimiento, consideración, atención o deferencia que se debe a las personas.</li> <li>d) <b>Reconocimiento:</b> acción de distinguir a una persona entre las demás. Dicho reconocimiento se logra a partir del análisis de las características propias de la persona.</li> <li>e) <b>Visibilización:</b> hacer evidente la diversidad humana y el contexto de las personas con discapacidad desde lo que no puede verse a simple vista.</li> <li>f) <b>Universalidad:</b> garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>g) <b>Progresividad:</b> Avance e incremento gradual del reconocimiento de derechos de que trata la presente Ley de manera expedita y eficaz para personas con discapacidad y sus cuidadores familiares, cuyo fin último es alcanzar la universalidad.</li> <li>h) <b>Protección social:</b> Garantía de políticas y acciones en diversos temas con el fin de promover el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el mundo del trabajo, el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la pensión y el cuidado, así como el derecho a un nivel digno de ingreso, de las personas con discapacidad y sus cuidadores familiares.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 3º. - DEFINICIONES:</b> Las definiciones aplicables a la presente disposición son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Discapacidad:</b> deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir la participación plena y efectiva de las personas que poseen estas deficiencias en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.</li> <li>b) <b>Personas con discapacidad:</b> Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.</li> <li>c) <b>Autonomía:</b> Derecho de las personas con discapacidad de tomar sus propias decisiones y el control de las acciones que las involucran para una mejor calidad de vida, basada dentro de lo posible en la autosuficiencia.</li> <li>d) <b>Renta básica:</b> Transferencia monetaria no condicionada para la garantía de condiciones de buen vivir de las personas con discapacidad y cuidadores familiares.</li> <li>e) <b>Labores de cuidado no remuneradas:</b> labores de apoyo como tareas de autocuidado o acompañamiento, entre otras, que son ejercidas sin una contraprestación económica, usualmente por mujeres que son familiares o personas cercanas a las personas con discapacidad.</li> <li>f) <b>Asistencia Personal:</b> La actividad de apoyo humano que necesita una persona con discapacidad para garantizar su derecho a una vida autónoma e independiente en igualdad de condiciones</li> <li>g) <b>Asistente personal:</b> persona adulta capacitada para brindar apoyo, de manera remunerada, a las personas con discapacidad para el desarrollo de actividades de la vida diaria, con el objetivo de asegurar su autonomía e independencia. Pueden ser temporales o permanentes.</li> </ol>
--	---

<p><b>h) Capacidad Jurídica:</b> Derecho de todas las personas al reconocimiento como titular de derechos ante la ley, concediéndole protección plena de sus derechos dentro del ordenamiento vigente. Adicionalmente le reconoce como persona facultada para realizar, por su cuenta y a voluntad, transacciones y establecer relaciones jurídicas.</p> <p><b>i) Vida Independiente:</b> Es el control que ejercen las personas con discapacidad, de manera libre y autónoma, sobre la manera en que quieren vivir, mediante el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. - ÁMBITO DE APLICACIÓN:</b> El régimen se aplicará a nivel del territorio nacional.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>ASISTENCIA PERSONAL</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. - ASISTENCIA PERSONAL:</b> Créase el Programa Nacional de Asistencia Personal con el fin de avanzar en la promoción y fortalecimiento de la autonomía, independencia, y protección social de las personas con discapacidad para ejercicio pleno de una vida independiente.</p> <p>El Departamento para la Prosperidad social o quien haga sus veces, en concurso con las Entidades Territoriales tendrán un plazo no mayor a seis (6) meses para la reglamentación del programa de que trata el presente artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º. - OBJETIVOS:</b> Serán objetivos de la asistencia personal los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Permitir que las personas con discapacidad vivan de acuerdo con su voluntad y participen de forma activa y significativa en la comunidad, tomando decisiones autónomas al igual que los demás.</li> <li>Permitir a la persona con discapacidad hacer valer todos sus derechos, alcanzar su pleno potencial y contribuir al bienestar general y la diversidad de la comunidad en la que vive.</li> <li>Evitar cualquier otra forma de segregación y/o aislamiento de la persona con discapacidad, fomentando su participación plena y efectiva en la comunidad.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7º: POBLACIÓN BENEFICIARIA:</b> El programa deberá cubrir a toda la población con discapacidad que requiera asistencia personal a largo plazo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La implementación del programa nacional de Asistencia Personal se prestará inicialmente a las personas con discapacidad que requieran más de 8 horas de asistencia al</p>	<p>día y que necesiten acompañamiento y apoyo constante en tareas propias de quienes ocupen la actividad de asistencia personal.</p> <p><b>ARTÍCULO 8º.- TAREAS DE LAS Y LOS ASISTENTES PERSONALES:</b> Son tareas de asistencia personal las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Tareas personales:</b> Aquellas relacionadas directamente con la persona, tales como el aseo personal, las necesidades fisiológicas, el tomar medicamentos, etc.</li> <li><b>Tareas del hogar:</b> Aquellas que se realizan dentro de la vivienda, incluyendo la limpieza y organización del lugar, el lavado de ropa, el uso de electrodomésticos, la preparación de alimentos y el lavado de utensilios de cocina.</li> <li><b>Tareas de acompañamiento:</b> aquellas encaminadas a acompañar a la persona con discapacidad independientemente de su edad, en su casa, en el trabajo, en las tareas que deban hacerse fuera del hogar y en las actividades de ocio.</li> <li><b>Tareas de conducción:</b> aquellas que además de acompañar, suponen el uso de un vehículo automotor por parte del asistente para desplazar a la persona con discapacidad, cuando así lo requiera.</li> <li><b>Tareas de comunicación:</b> Aquellas orientadas a facilitar los diferentes Sistemas Alternativos de Comunicación que en ocasiones utilizan personas con limitaciones en la comunicación.</li> <li><b>Tareas de coordinación:</b> aquellas que se refieren a la planificación del día a día y a la ayuda de toma de decisiones con el consentimiento del usuario.</li> <li><b>Tareas excepcionales y otras tareas:</b> aquellas tareas no habituales que siempre se acordarán explícitamente entre la persona asistida y el asistente personal. Así, en las tareas excepcionales derivadas de situaciones imprevistas se actuará siempre ateniéndose a un protocolo previamente establecido para tales casos por la propia persona asistida</li> <li>Las demás que sean necesarias para garantizar la autonomía personal de la persona beneficiaria.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9º. - FINANCIAMIENTO:</b> El Ministerio de Hacienda transferirá los recursos necesarios para el funcionamiento del programa de Asistencia Personal a cada entidad territorial, las cuales ejercerán responsabilidad del mismo a través de sus secretarías sociales.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º. - CERTIFICACIÓN DE ASISTENCIA PERSONAL:</b> Con el fin de que las personas que vayan a ejercer como asistentes personales puedan garantizar el conocimiento necesario para realizar labores de asistencia personal el Gobierno Nacional en el término de un (1) año creará a través del SENA un programa técnico de un (1) año que permita a las personas capacitarse como asistentes personales.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. - REQUISITOS PARA LOS ASISTENTES PERSONALES:</b> Son requisitos para las personas que quieran ejercer como asistentes personales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ser mayor de edad</li> </ol>
<p>b) Tener un certificado de formación como asistente personal expedido de forma oficial por el SENA.</p> <p><b>ARTÍCULO 12º. - INHABILIDAD:</b> Estarán incurso en inhabilidad para desempeñarse como Asistente Personal, quienes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>No puede desempeñarse como asistente personal el cónyuge, o pariente, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de una persona usuaria.</li> <li>No pueden desempeñarse como asistentes personales quienes hayan sido condenados judicialmente por delitos contra la vida, integridad y/o propiedad de las personas, y/o por delitos contra la libertad e integridad sexual de las personas.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 13º. - DERECHOS DE LOS Y LAS USUARIAS DEL PROGRAMA:</b> Los usuarios y usuarias de asistencia personal, tienen derecho a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Aceptar o rechazar la asistencia personal, controlar la calidad de su prestación e indicar de manera personalizada al asistente personal cuáles serán las tareas a desarrollar.</li> <li>Liderar la formulación y aplicación de su proyecto de asistencia personal.</li> <li>Que se le garantice la confidencialidad en todas las etapas de la prestación de la asistencia personal.</li> <li>Que se le garantice el respeto de sus deseos, decisiones, autonomía e independencia por parte del asistente personal.</li> <li>Solicitar en cualquier momento el cambio del asistente personal cuando considere que haya restricción al ejercicio de su derecho a la autonomía, se obstaculice el ejercicio pleno de los derechos como usuarios del programa, y/o el asistente personal incumpla con los deberes propios de su función.</li> <li>Que se respete su autonomía, independencia y confidencialidad en relación al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 14º. - DERECHOS DE LOS ASISTENTES PERSONALES:</b> Se consideran derechos de los asistentes personales con discapacidad los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Ser retribuido por su trabajo de acuerdo al derecho laboral y las prestaciones sociales.</li> <li>Negarse a realizar y/o colaborar en acciones y prácticas delictivas o contrarias a la ley.</li> <li>Recibir información clara acerca de las tareas que se espera que realice y de su distribución en el tiempo.</li> </ol>	<p>d) Tener a su disposición equipamientos e insumos adecuados para realizar las tareas que le sean asignadas de manera segura, cumpliendo con las precauciones debidas para la protección de la salud de sí mismo y del usuario.</p> <p>e) Recibir del usuario y de quienes lo frecuentan un trato digno y respetuoso.</p> <p><b>ARTÍCULO 15º. - DEBERES Y OBLIGACIONES DEL ASISTENTE PERSONAL:</b> Son deberes y obligaciones del asistente personal las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Respetar la vida independiente y en comunidad de la persona con discapacidad según lo proclamado en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su ejercicio de la asistencia personal.</li> <li>Velar por la seguridad del usuario.</li> <li>Realizar las actividades de la asistencia personal en forma personal, exclusiva, indelegable, no pudiéndose superponer con otras actividades propias o para terceros.</li> <li>Respetar la dignidad y privacidad del usuario, así como sus decisiones y deseos, mientras estos no afecten los derechos del asistente personal.</li> <li>Realizar las denuncias correspondientes si tiene conocimiento de acciones u omisiones que pudieran configurar vulneraciones de los derechos del usuario.</li> <li>Mantener una relación profesional con el usuario y su grupo familiar.</li> <li>Abstenerse de realizar acciones distintas a las indicadas por el usuario o por prescripción de profesionales que lo asistan.</li> <li>Facilitar la comunicación de la persona con discapacidad, en caso de ser necesario limitándose a transmitir el mensaje del asistido, sin influir en el mismo.</li> <li>En caso de considerar que no puede realizar algunas tareas específicas de la asistencia personal, debe informar y sustentar tal decisión por escrito tanto a quien recibe asistencia personal, como al ente territorial que deberá asegurarse de que esas labores sean efectivamente brindadas a la persona con discapacidad dentro de un tiempo razonable, si es el caso por otro profesional.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b> <b>RENTA BÁSICA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 16º. - RENTA BÁSICA:</b> Créase una transferencia monetaria no condicionada denominada Renta Básica permanente en favor de la población con discapacidad y quienes ejercen labores de cuidado no remunerado que se encuentren a cinco (5) años de la edad de pensión y no hayan podido cotizar y acceder a una pensión de vejez, con el fin de garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y avanzar en el reconocimiento del desarrollo de su autonomía personal.</p>

ARTÍCULO 17º. - BENEFICIARIOS DE LA RENTA BÁSICA: Serán beneficiarios de la Renta Básica las personas con discapacidad y aquellas personas que hayan tenido y/o tengan una dedicación permanente a labores de cuidado de un familiar con discapacidad, según los criterios que se establecen en la presente ley.

ARTÍCULO 18º. - PERIODICIDAD: La entrega de la Renta Básica será permanente y transferida mensualmente a cada beneficiario(a).

ARTÍCULO 19º. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA RENTA BÁSICA POR PARTE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS QUE EJERCEN LABORES DE CUIDADO NO REMUNERADO: Serán requisitos para acceder a la Renta Básica Permanente, las personas que acrediten:

Personas con discapacidad:

- I. Ser una persona con Discapacidad
II. Situación socioeconómica según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)
III. No tener reconocida una pensión por vejez y/o no haber aportado con suficiencia al sistema general de pensiones para el reconocimiento de la misma.

Familiares que ejercen labores de cuidado no remunerados:

- I. Situación socioeconómica según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).
II. Declaración del tiempo de dedicación a labores de cuidado no remunerado de un familiar con discapacidad.
III. Que se encuentren a cinco (5) años de la pensión y no haya podido cotizar al Sistema General de Pensión.
IV. No tener reconocida una pensión por vejez.

Parágrafo: Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el gobierno nacional reglamentará la asignación de la renta básica y establecerá los criterios de priorización para garantizar la cobertura plena de la población beneficiaria la cual deberá darse en un término no superior a 4 años.

ARTÍCULO 20º. - VALOR DE LA RENTA BÁSICA: En cualquier caso, el valor de la Renta Básica Permanente que fuese reconocido en favor de cada persona beneficiaria será, como mínimo, el 51% del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV. Así mismo, una vez se reconozca y asigne, este se incrementará cada año según el incremento que tenga el SMLMV.

ARTÍCULO 21º. - FINANCIAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA: El Gobierno nacional en concurso con el Departamento Nacional para Prosperidad Social o quien haga sus veces, definirá los mecanismos de financiamiento e implementación progresiva para la cobertura de la totalidad de la población beneficiaria, por medio de instrumentos fiscales redistributivos de ingresos y gastos de fuente fiscal permanente, en el marco de la legislación vigente e incluidos en el Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 22º. - EXTINCIÓN DEL DERECHO: El derecho al reconocimiento de la Renta Básica permanente para la persona con discapacidad se suspenderá mediante concepto de la entidad competente por las siguientes causas:

- 1. Fallecimiento del titular del ingreso.
2. Renuncia a la prestación por parte del titular de la misma.
3. Pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento.
4. Traslado efectivo de la residencia fuera del país por tiempo superior a tres meses.

La extinción del derecho tendrá efecto a partir del día siguiente que se configuren los hechos que la originan. En caso de haber recibido el reconocimiento encontrándose incurso en las referidas causales, será obligatorio su reintegro.

CAPÍTULO IV
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 23º. - COMISIÓN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA PERSONAL: El Gobierno Nacional en cabeza de los ministerios de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, creará una comisión que deberá diseñar un plan a cinco (5) años para la ampliación progresiva del Programa Nacional de Asistencia Personal hasta alcanzar la cobertura total.

ARTÍCULO 24º. - VIGENCIA: La presente disposición rige a partir de su sanción y publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara,

Table with 2 columns and 3 rows containing signatures and names of VICTORIA SANDINO SIMANCA H., MANUEL BITERVO PALCHUCÁN C., CATALINA ORTÍZ LALINDE, WILSON ARIAS CASTILLO, and FELICIANO VALENCIA MEDINA.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 17 del mes Noviembre del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 265 Acto Legislativo N°

con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Victoria Sandino Simanca, Manuel Bitervo Palchucán

Wilson Weber Arias Castillo, Feliciano Valencia Medina, H.C. Catalina Ortiz Lalinde.

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Contexto**

La presente iniciativa legislativa es fruto de un trabajo de articulación legislativa con diversas organizaciones de personas con discapacidad así como a familiares, reunidos en Red en Comunidad, con el apoyo técnico del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI; quienes entienden la necesidad de construir una iniciativa legislativa para avanzar en la superación de las barreras del ejercicio de la autonomía personal de las personas con discapacidad, así como el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado de sus familiares.

**II. Objeto**

El presente proyecto de ley busca promover y fortalecer la autonomía, independencia y protección social de las personas con discapacidad, así como contribuir al reconocimiento de las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar.

**III. Consideraciones del proyecto**

**Marco histórico:**

La adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP), en adelante la Convención, de la Organización de Naciones Unidas (ONU) generó un importante impacto sobre la legislación colombiana. Con respecto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la Convención promueve una nueva manera de asumir la discapacidad, enfocada en la protección y garantía de los derechos de la población con discapacidad<sup>1</sup>. Colombia ratificó la Convención en 2011 y, siendo un tratado de derechos humanos, el modelo social de la discapacidad se incorporó dentro del bloque de constitucionalidad

**Modelos de discapacidad en Colombia**

<sup>1</sup> Mónica Yineth Díaz Aya. Impacto de la CDPD en la reformulación de la política pública: caso Colombia. Pp. 12-36

Para abordar la discapacidad de manera adecuada, y en los términos que plantea la Convención, es fundamental conocer los modelos históricos que nos muestran cómo la discapacidad se ha visto hasta hoy y su evolución en el tiempo. El primer modelo, es el modelo de la prescindencia<sup>2</sup> que parte de la justificación religiosa de la discapacidad, que es vista como un castigo o maldición y que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la comunidad, es decir es improductiva, no aporta a la sociedad y es una carga para la familia y la comunidad. Por ello, el abordaje con frecuencia es el de la institucionalización y negación absoluta de ciudadanía.

El segundo modelo se denomina médico-rehabilitador<sup>3</sup> el cual ve la discapacidad como un tema de salud o enfermedad. En este modelo las personas con discapacidad pueden tener algo que aportar a la comunidad en la medida en que sean rehabilitadas o *normalizadas*. Se aborda la discapacidad desde la segregación, mientras se procura corregir esas características diferentes que tienen las personas con discapacidad. En esa medida, se considera que las personas con discapacidad no tienen la capacidad de tomar decisiones y por ello se aborda mediante mecanismos de sustitución de la voluntad como la interdicción.

Los estándares internacionales de derechos humanos ubican a la persona con discapacidad desde la perspectiva del modelo social<sup>4</sup>, el se plasma en la Convención, y se basa en dos presupuestos fundamentales: primero, afirma que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino sociales, es decir, son las barreras sociales las que no permiten a las personas diversas, acceder y disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad. De otra parte, se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia. Los modelos de prescindencia y rehabilitador siguen coexistiendo en la actualidad debido a la lentitud en el cambio cultural.

**Contexto del cuidado en Colombia y el impacto que tiene cuando solo lo asume la familia**

**Labores de cuidado de trabajadoras y trabajadores en Colombia**

<sup>2</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pág. 37-39

<sup>3</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pag. 56

<sup>4</sup> Palacios A, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pag. 103.

Se cree erróneamente que el cuidado de las personas con discapacidad debe ser ejercido por personas que cumplan con ciertos requerimientos como la empatía, la paciencia o una actitud maternal, razón por la cual se asocia esta actividad específicamente a labores realizadas por mujeres. Esto genera un estigma asociado con una compensación que se liga sólo a la retribución de quien ejerce el cuidado, que a la postre perjudica la posibilidad de remuneración de personas capacitadas para llevar a cabo dicha labor (Folbre y Nelson, 2000). La doctrina ha llegado a la conclusión de que, cuando la labor es realizada por las mujeres, se asocia a un acto de amor y empatía con la persona con discapacidad. Por el contrario, cuando el cuidado es ejercido por hombres se considera que es una actividad tendiente a generar un valor y por tanto debería ser remunerada.

En el año 2019, el sector del cuidado remunerado, incluido la salud, la educación y el servicio doméstico, empleaba a 2.604.602 personas, es decir, el equivalente al 12% de las personas ocupadas en el país. A continuación, presentaremos cómo estaban distribuidas porcentualmente estas cifras antes de la pandemia, y cómo cambiaron considerablemente, siendo la población femenina la mayormente afectada.

% de participación de mujeres en labores de cuidado pre pandemia	Porcentaje de participación en el mercado laboral pre pandemia.	% total de ocupación entre hombres y mujeres en el sector de cuidado
2.002.836. Equivalente al 76% de participación.	22 % de ocupación.	2.604.872 equivalente al 12 % del mercado laboral.

% de participación laboral año 2020 con los efectos de la pandemia	% de empleo de mujeres durante pandemia	% de ocupación de las mujeres en labores cuidado respecto a hombres

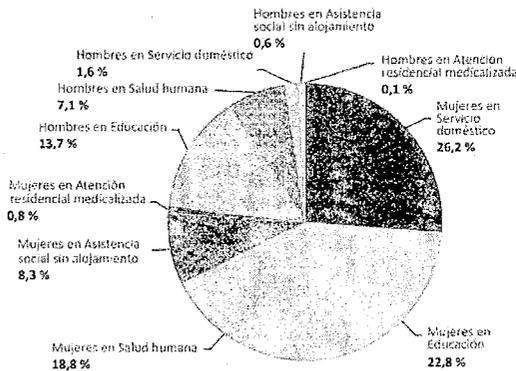
475.076 empleos menos con respecto al 2019, equivalente al 18% de participación. -4% con respecto al año anterior.	425.936 empleos menos, equivalentes a una caída del 90%.	21%, cuya caída representa 13 puntos porcentuales más que los hombres que se ubican en el 8%.
--	--	---

Ahora, resulta relevante definir qué son los cuidados remunerados. Según England (2002), son aquellas actividades donde los trabajadores proveen un servicio presencial que permite desarrollar las capacidades humanas (físicas, emocionales, mentales y cognitivas) del receptor. Estas actividades presentan una precariedad en los ingresos con respecto a otras actividades similares, debido principalmente a la visión que se tiene de la actividad como una "habilidad natural" relacionada con la empatía y con el apoyo moral de la familia, generando así una percepción infravalorada de las labores de cuidado.

**Las labores de cuidado en Colombia**

Herrera Idárraga (2020) hace una primera aproximación a las características de las labores de cuidado, donde las mujeres fueron las principales afectadas por el fenómeno de la pandemia al ver reducido drásticamente su porcentaje de participación en dicha actividad. En el documento elaborado por el autor, se hace la distinción o clasificación de 2 tipos de cuidado y como se ha afectado la participación de las mujeres con respecto a otros sectores de la economía.

**Trabajadores del cuidado remunerado. Año 2019**



Fuente: Gran Encuesta De hogares 2019-2020. Consignado en el INFORME DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS Y LAS TRABAJADORAS DEL CUIDADO EN COLOMBIA.

En esta gráfica se puede observar, que el 26 % de las personas que laboran en actividades de cuidado son mujeres que trabajaban en el servicio doméstico; de este porcentaje solo el 1,6 % equivale a la participación masculina. Precisamente esta baja participación de los hombres obedece a la creencia de que las actividades desempeñadas en el hogar, incluidas las labores de cuidado, deben ser ejercidas por las mujeres.

Se puede ver que la salud humana es el tercer subsector con mayor proporción de ocupados del sector de cuidado, con un 25% del total, mientras los sectores con menos participación tienen que ver con la atención residencial medicalizada y la asistencia social. No obstante, la participación femenina en estas actividades sigue siendo preponderante y mayoritaria con respecto a la de los hombres.

Entre otras estadísticas que podemos visualizar es que, el 9% de los trabajadores del cuidado, se encuentran realizando actividades de asistencia social sin alojamiento; de estas, el 93% corresponde a mujeres.

La caída de la ocupación en los centros de asistencia social cayó un 39%, la más alta dentro de los subsectores de cuidado, justificado por las normas de distanciamiento social y las

dificultades para ofrecer el servicio durante la pandemia COVID 19. Parte de este análisis se puede ver plasmado en el siguiente gráfico.

**Ocupados en el sector del cuidado remunerado**

	Hombres	Mujeres	Total
Educación	358 156	321 711	597 975
Actividades de atención de la salud humana	183 887	179 178	488 663
Actividades de atención residencial medicalizada	3 423	2 427	7 120
Actividades de asistencia social sin alojamiento	14 909	6 611	21 745
Actividades de los hogares individuales como empleadores de personal doméstico	41 662	42 969	82 583
<b>Total</b>	<b>602 036</b>	<b>552 896</b>	<b>1 154 936</b>

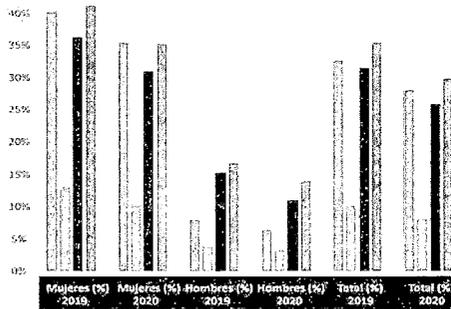
Fuente: Gran Encuesta De hogares 2019-2020 (GEIH). Consignado en el INFORME DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS Y LAS TRABAJADORAS DEL CUIDADO EN COLOMBIA.

**La informalidad**

La definición del DANE, considera como informales a los trabajadores que laboran en una empresa o negocio de 5 o menos trabajadores, es decir, al obrero o empleado de empresa particular, empleado doméstico, empleador, trabajador familiar sin remuneración en empresas, jornaleros o peón.

Según los datos del DANE, la informalidad ha sido alta y persistente en Colombia. En efecto, este sector poblacional alcanza un 48% en las 23 ciudades y áreas metropolitanas, en el mismo periodo de 2020 aumentó al 49,5%. En el sector de cuidados el porcentaje de trabajadores informales varía dependiendo de la definición de informalidad.

**Informalidad en el sector de cuidado remunerado 2019-2020**



Fuente: Gran Encuesta De hogares 2019-2020 (GEIH). Consignado en el INFORME DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS Y LAS TRABAJADORAS DEL CUIDADO EN COLOMBIA.

Dentro del cuidado remunerado, la informalidad es diferente para cada uno de los subsectores. Para el servicio doméstico, por ejemplo, se evidencia que la informalidad medida a través del acceso a la seguridad social, es superior al 80% en las mujeres, es decir, menos del 20% de las mujeres dedicadas a las labores del servicio doméstico, realiza aportes a la seguridad social, lo que contrasta con el 50% de los hombres que sí lo hacen. Esta situación nos lleva a considerar el alto grado de vulnerabilidad sobre todo de las mujeres dedicadas a estas actividades, debido a la precariedad de las condiciones laborales, la incertidumbre por la falta de estabilidad y el acceso a derechos como la pensión o el pago de prestaciones sociales.

Viendo este panorama, es importante replantear la discusión del cuidado desde el entendido que este debe ser responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. En ese sentido, el Estado ha abandonado por años a las familias de personas con discapacidad que han asumido roles de cuidado y las ha hecho ver como únicas responsables, conllevando a que

ellas asuman los altos costos que terminan precarizando las vidas de todo el entorno familiar.

Quienes asumen roles de cuidado hacia personas con discapacidad son -en su mayoría- mujeres (abuelas, madres, hijas, hermanas, tías, cuñadas, amigas, vecinas), quienes dejan de lado sus proyectos de vida para adjudicarse este rol. La imposibilidad de continuar insertas en el sistema educativo, la privación en aceptar empleos con buenos salarios o la pérdida de pensión por vejez por no poder cotizar al sistema pensional, son solo algunas de las situaciones que se presentan cuando las mujeres deben aceptar este rol.

El Estado en cabeza de sus instituciones tiene una gran responsabilidad con el Reconocimiento, Redistribución y Reducción del cuidado apostándole a la autonomía tanto de las personas con discapacidad como de sus familias y esto se hace brindando todos los apoyos que sean necesarios para este propósito. Parte del mejoramiento de la calidad de vida de esta población y su entorno es garantizar la autonomía promulgados en los artículos 19° de la Convención y los artículos 1°, 3°, 4°, 5° y 9° numeral 5 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 donde se reconoce la figura de la asistencia personal como uno de los tantos apoyos que necesita la población con discapacidad para vivir en comunidad.

**Sobre la asistencia personal**

La asistencia personal se enmarca dentro del derecho a la vida independiente consagrado en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este derecho establece que los Estados partes tienen la obligación de velar porque las personas con discapacidad puedan vivir de forma autónoma en la comunidad y ser incluidas dentro de esta. Asimismo, deben tener las mismas oportunidades de acceso a todas las instalaciones y los servicios comunitarios que las demás personas.

La asistencia personal es una figura que busca consolidar el derecho a la vida independiente, la inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad, y contribuir a que puedan desenvolverse como ciudadanos de pleno derecho en las mismas condiciones de libertad y de control sobre su vida que cualquier otro ciudadano, en cuanto a que ayuda a alcanzar el máximo nivel de autonomía en el desarrollo de su proyecto de vida.

La prestación del servicio de asistencia personal se da a partir del deseo y derecho de las personas con discapacidad de tener mayor autonomía sobre su propia vida, y de su derecho a vivir con dignidad y en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. La asistencia personal es un servicio mediante el cual una persona ayuda a otra a desarrollar su

<p>vida, mediante la realización o ayuda de ciertas tareas de su vida que la otra persona no puede realizar por sí misma, por diferentes motivos como su diversidad funcional (Ripollés, Matilla, et al. 2007, p.5).</p> <p>El servicio de asistencia personal está mediado por una relación contractual de carácter laboral que puede coexistir con la relación personal que pueda desarrollarse entre el o la asistente personal y la persona que recibe el servicio. La existencia de esta relación laboral hace claro que las decisiones que se tomen frente a este servicio deben ser realizadas por la persona con discapacidad por ella misma, haciendo uso de los apoyos establecidos mediante un acuerdo de apoyo<sup>5</sup>, en caso de que sea necesario (Ripollés, Matilla, et al. 2007, p.6).</p> <p>Las funciones que se ejercen durante la prestación del servicio de asistencia personal son muy diversas y se determinan con base en las necesidades de la persona con discapacidad. Estas deben ser acordadas previamente por las dos partes y para determinar las tareas, así como las horas que trabajará el o la asistente personal, se debe tener en cuenta: la edad, género, orientación sexual, costumbres personales, y necesidades de la persona que requiere el servicio de asistencia personal. El tipo de tareas que pueden llevar a cabo los y las asistentes personales pueden clasificarse de la siguientes maneras: personales, hogar, acompañamiento, conducción, interpretación, coordinación y excepcionales, entre otras (Ripollés, Matilla, et al. 2007, p.7).</p> <p>Es fundamental definir la incompatibilidad entre el cuidado ofrecido por familiares y la autonomía e independencia de las personas con discapacidad. El modelo de vida independiente busca que la persona con discapacidad asuma el control sobre todos los aspectos de su vida y se aparta de la dependencia exclusiva en la familia, las instituciones, la segregación y el aislamiento (Observación general núm. 5 de 2017 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad). La familia se torna en un actor, pero no en el único, de apoyo para la persona con discapacidad y, en consecuencia, surgen alternativas más alineadas a alcanzar la autonomía de las personas con discapacidad como la asistencia personal. Considerando formatos de cuidado alternativos al ofrecido por la familia, los recursos de asistencia para personas con discapacidad se alejan del supuesto de que las personas con discapacidad tienen limitaciones funcionales insalvables y que en consecuencia no pueden tener una participación activa en sociedad. Este prejuicio ha resultado en la idea de que las personas con discapacidad deben ser cuidados y mantenidos permanentemente por sus familias (Fundación Luis Vives, 2003). La asistencia personal se</p> <p><sup>5</sup> Herramienta consagrada a través de la Ley 1996 de 2019.</p>	<p>enfrenta a este prejuicio y presenta una alternativa en pro de la autonomía personal y la vida independiente.</p> <p>La asistencia personal es una relación mediada por un contrato laboral realizada por trabajadores y trabajadoras capacitados y debidamente supervisados para el cuidado, y no surge de una relación familiar no remunerada. Por ello, se considera incompatible la prestación del servicio de asistencia personal por parte de familiares. La prestación del servicio de asistencia personal está controlada autónomamente por la persona con discapacidad, lo que quiere decir que actúa como empleador con la posibilidad de elegir entre múltiples proveedores la prestación de servicios que mejor se ajuste a sus necesidades.</p> <p>Aunque se reconoce la importancia del cuidado ofrecido por familiares a personas con discapacidad, la asistencia personal por su naturaleza y operación se considera un servicio orientado al ejercicio pleno de la libre determinación y el control de sí mismo conforme con el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Por otro lado, por tratarse de atención a personas con discapacidad, una población históricamente discriminada y reconocida por la Constitución Política de Colombia como sujetos de especial protección constitucional dada su situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social. Se considera incompatible la prestación del servicio de asistencia personal por parte de personas condenadas por delitos contra la vida, integridad y/o propiedad de las personas, y/o por delitos contra la libertad e integridad sexual de las personas.</p> <p><b>Frente a la renta básica</b></p> <p>La promoción de la autonomía personal es una preocupación constante en los modelos actuales de apoyo a las personas con discapacidad, pero no es un concepto propio o exclusivamente relacionado con esta población, sino que se basa en un planteamiento moderno, de base fundamentalmente filosófica, jurídica y psicológica.</p> <p>La autonomía se opone a la heteronomía, concepto introducido en la filosofía por Kant (Elton y Mauri 2013) para referir a la situación en que el comportamiento o la voluntad del individuo está determinada por su propio entendimiento, y no por algo o alguien ajeno. De hecho, Kant presenta a la autonomía como fuente principal de dignidad de la naturaleza humana (Cabrera 2002). Todas las personas nacen dependientes y heterónomas, esto implica reconocer que la autonomía personal es una habilidad que se desarrolla a lo largo de la vida, en un proceso que avanza en relación con el desarrollo del individuo en</p>
<p>diferentes etapas (Piaget 1932). Es quizá por este carácter transversal y por estar asociada al desarrollo humano que ha despertado un especial interés en el ámbito de la discapacidad. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, la autonomía personal, el control de la propia vida y las decisiones personales son derechos que se relacionan con el de la libertad. La autonomía es un presupuesto y fundamento de derechos. Presupuesto al asociarse a la propia concepción del ser humano; fundamento al ir unida al ideal de la vida humana digna, que es el fin último de los derechos humanos (De Asís, 2010: 1).</p> <p>En general, en las últimas décadas los recursos y servicios de atención para personas con discapacidad han ido modificando sus planteamientos basados en los principios de asistencialismo, por un planteamiento basado en los derechos (Jiménez y Huete 2010). Vinculan directamente la acción de estas entidades a nuevos valores como la participación social y comunitaria, la normalización, la autonomía personal y la vida independiente, la calidad de vida, la no discriminación y la inclusión social para todas las personas con discapacidad.</p> <p>La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) reconoce “la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones”. En su artículo 3º se dispone la autonomía personal como: “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”. La promoción de la autonomía personal, para todas las personas con discapacidad, es un principio fundamental de la CDPD. El artículo 19 de la Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad “a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad”. Este derecho requiere medidas destinadas a la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad. En definitiva, la CDPD reconoce que todas las personas tienen derecho a la autonomía y a la independencia, más allá de que en ocasiones requieren de asistencia o de apoyo, cualquiera que sea su magnitud. De esta forma, las decisiones y deseos de las mismas personas con discapacidad sobre su propia vida se sitúan en el centro, independientemente de la complejidad de los apoyos que se precisen.</p> <p>Por otra parte, en relación a la protección social, el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, dispone articular el sistema de protección social centrado en la persona con discapacidad (mayor de edad), no en su grupo familiar. Las condiciones socioeconómicas de su entorno familiar no deben determinar la posibilidad de acceso a protección social, pues se debe promover el derecho a la autonomía y vida independiente. En este mismo sentido, también se debe normar y garantizar con políticas públicas de protección social la “personalización del apoyo”, estableciendo presupuestos de asistencia personal y de asistencia para la toma de decisiones, de tal modo que las personas</p>	<p>con discapacidad puedan elegir y tener control sobre las prestaciones y servicios de apoyo que reciben.<sup>6</sup></p> <p><b>Contexto legislativo</b></p> <p>Para el año 2020 se presentaron ante el Congreso de la República dos proyectos de ley, el 092 del 2020 y el 041 del 2020, ahora 480 del 2021, ambos con el propósito de “garantizar los derechos de los cuidadores familiares de personas dependientes”, los cuales deben ser reorientados para fortalecer el derecho a la autonomía de la PcD. Los articulados que integran los proyectos refuerzan el modelo médico rehabilitador y biopsicosocial, dado que, conciben a la persona con discapacidad como un ser dependiente que requiere ser atendido y rehabilitado. Esta concepción dista de la incorporada en el modelo social proclamado en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. La adopción de los dos modelos que contemplan los proyectos de ley, refuerzan los imaginarios sociales que la población con discapacidad ha trabajado en derribar, en tanto, propenden por comprender la discapacidad como una enfermedad que debe ser tratada o curada.</p> <p>El Proyecto de Ley 092 del 2020 contribuye en la creación de una identidad que define a la persona con discapacidad como dependiente, reforzando la estigmatización en relación a médico-paciente, además de supeditar la inserción social de la persona con discapacidad a la rehabilitación. Los proyectos de ley 041 y el 267 del 2020, recogen el modelo biopsicosocial que al igual que el médico rehabilitador, asocia la dependencia a la condición de discapacidad sin dar cuenta de que los seres humanos somos seres interdependientes (Palacio, 2008) lo que supone, la existencia de dependencia recíproca entre las personas, tengan o no discapacidad. Con estos modelos, se anula la visión del entorno como el responsable de las barreras que impiden la autonomía personal.</p> <p>En este mismo sentido ambos proyectos de ley, abordan como sinónimos los conceptos de cuidador/a y de asistencia personal, propiciando vaguedades y confusión. Las claridades entre ambas nociones son fundamentales para comprender en qué medida ambos roles interactúan con el derecho de la autonomía de las personas con discapacidad. Al respecto, la asistencia personal ha jugado un papel clave para las PcD, en tanto, propende por fomentar su autonomía. Esta labor prestada por un externo y que en términos generales se caracteriza por “permitir que la persona con diversidad funcional asuma tanta responsabilidad y control como desee sobre los apoyos necesarios para su emancipación [...]” (Pérez, et al, 2013, p. 16) insta al empoderamiento de la PcD fomentando su</p> <p><sup>6</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Tomado de <a href="https://undocs.org/pdf/symbol/esp/A/HRC/34/58">https://undocs.org/pdf/symbol/esp/A/HRC/34/58</a></p>

independencia y propiciando su vida en comunidad.<sup>5</sup> Ahora bien, el concepto de cuidador a diferencia del anterior, debilita el ejercicio de la autonomía en la PcD, principalmente porque el término trae a cuestras un vínculo afectivo entre el cuidador y la PcD. Comúnmente quienes desarrollan este rol suelen ser familiares de las PcD que por sus calidades tienden a generar vínculos de subestimación o lástima hacia la PcD, minimizando su potencial de emancipación (Celma, 2001).

De acuerdo a lo anterior, los proyectos de ley no sólo despojan a los familiares de las personas con discapacidad de la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida individual al reforzar su cuidado permanente, sino que además, desestima el ejercicio a la autonomía de las personas con discapacidad siendo éste un derecho indispensable para la inclusión social, puesto que, carecer de autonomía es fuente de exclusión social.

**IV. Contenido**

**a) Estructura del proyecto**

Esta iniciativa legislativa de ley ordinaria, está compuesta de 21 artículos organizados así:

1. Objeto
2. Principios
3. Definiciones
4. Ámbito de aplicación
5. Acreditación de la discapacidad
6. Asistencia personal, objetivos y otras disposiciones
7. Renta básica para personas con discapacidad y cuidadores familiares que se acercan a la edad de pensión.

**V. Impacto fiscal.**

El párrafo del artículo 334 de la Constitución Política, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: "En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales".

**VI. Posibles conflictos de interés**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones" estableció: "Artículo 3. El artículo 291 de la Ley 5 de 1992 quedará así: Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

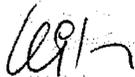
Teniendo en cuenta la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, este acápite tendrá como fin determinar posibles situaciones que podrían dar lugar a un conflicto de interés por parte de los congresistas al momento de discutir o votar este Proyecto de Ley. Lo anterior, no implica que sean las únicas situaciones o causales que podrían configurar un conflicto de interés, por lo que si algún congresista considera que existe otra causal por la cual deba declararse impedido deberá manifestarlo oportunamente.

Como autores de este Proyecto de Ley, consideramos que su contenido y propuesta es de carácter general por lo que no configuraría un conflicto de interés, sin embargo, se sugiere que cada congresista evalúe su situación particular, a fin de determinar si alguna de las siguientes causales puede configurar un conflicto de interés:

- a. Tener a su cargo una persona con discapacidad.
- b. Ser una persona con discapacidad que requiera del cuidado de una persona.
- c. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tenga a su cuidado una persona con discapacidad.
- d. Que alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sea una persona con discapacidad que requiera del cuidado de una persona.

En esta medida, si algún Congresista concluye que está inmerso en alguna de estas posibles causales o considera que existe otra circunstancia por la cual deba declararse impedido para la discusión y votación de este Proyecto de Ley deberá presentar su impedimento de forma oportuna y por escrito para que el Presidente pueda ponerlo a consideración.

De los Honorables Senadores y Representantes a la Cámara,

 <b>VICTORIA SANDINO SIMANCA II</b> Senadora de la República	 <b>MANUEL BITERVO PALCHUCÁN C.</b> Senador de la República
 <b>CATALINA ORTÍZ LALINDE</b> Representante a la Cámara	 <b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República
 <b>FELICIANO VALENCIA MEDINA</b> Senador de la República	

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 17 de Noviembre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.265/21 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA AUTONOMÍA, INDEPENDENCIA Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE RECONOCEN LAS LABORES DE CUIDADO NO REMUNERADAS EN LAS QUE HAYAN PARTICIPADO MIEMBROS DE SU CÍRCULO FAMILIAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores VICTORIA SANDINO SIMANCA, MANUEL BITERVO PALCHUCÁN, WILSON ARIAS CASTILLO, FELICIANO VALENCIA MEDINA; y la Honorable Representante CATALINA ORTÍZ LALINDE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 17 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1724 - Lunes, 29 de noviembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 248 de 2021 Senado, por medio de la cual se fortalecen las plazas de mercado en el país, se incentiva la comercialización de los productos provenientes de la economía campesina, familiar y comunitaria, se promueven los mercados campesinos y se dictan otras disposiciones....	1
Proyecto de ley número 250 de 2021 Senado, por medio de la cual se establece como política estatal la digitalización de los trámites en el sector transporte y tránsito.....	11
Proyecto de ley número 263 de 2021 Senado, por medio de la cual se conmemoran los 100 años del Banco de la República y se dictan otras disposiciones.....	15
Proyecto de ley número 265 de 2021 Senado, por medio del cual se promueve la autonomía, independencia y protección social de las personas con discapacidad y se reconocen las labores de cuidado no remuneradas en las que hayan participado miembros de su círculo familiar y se dictan otras disposiciones. ....	19