



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 308

Bogotá, D. C., viernes, 14 de abril de 2023

EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATAS AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY 094 DE 2022 CÁMARA,

por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.

Bogotá, D. C., a 10 de abril de 2023

Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras
Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Fe de Erratas al Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley 094 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.*

Señor Presidente:

En virtud de la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en los artículos 2º y 154 nos permitimos presentar fe de erratas al informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de ley 094 de 2022 Cámara**, *“por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón”*, en virtud de que la ponencia radicada no era el documento final sino uno de preparación donde se encontraron los siguientes errores de forma:

1. En el texto propuesto, el título hace referencia a otro proyecto de Ley.
2. El texto propuesto quedó cortado respecto a un artículo que no se incluyó en la ponencia, el correspondiente al artículo 20 del texto propuesto.
3. En el cuadro de modificaciones quedaron espacios donde no se informó los cambios en el articulado.

Por lo anterior, agradecemos tener en cuenta esta fe de erratas a la ponencia para primer debate, la cual anexamos corregida para lo sucesivo.

Atentamente.


Teresa de Jesús Enríquez
Coordinadora Ponente


Ana Rogelia Monsalve
Ponente


Luis Ramiro Ricardo
Ponente

Bogotá, D. C., octubre 28 de 2022

Honorable Representante
Jaime Rodríguez Contreras
Presidente
Comisión Quinta Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Cámara del Proyecto de ley 094 de 2022 Cámara, *“por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón”*.

Señor presidente:

Atendiendo la designación que nos hace la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate en Cámara al Proyecto de ley del asunto.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Objeto y contenido del proyecto.
3. Marco normativo y justificación de la iniciativa.
4. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

1. Antecedentes de la iniciativa

El proyecto fue presentado por los honorables Representantes; *Astrid Sánchez Montes de Oca, James Hermenegildo Mosquera Torres, Karen Juliana López Salaz, Juan Pablo Salazar Rivera, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Luis Alberto Albán Urbano, Germán José Gómez López, Diego Fernando Caicedo Navas, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Milene Jarava Díaz, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Ana Paola García Soto*, el día 2 de agosto de 2022.

- La exposición de motivos se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 960 de Cámara el 25 de agosto de 2022

- El Presidente designó como Coordinadora ponente a la Doctora Teresa de Jesús Enríquez y como ponentes a los Representantes Ana Rogelia Monsalve Álvarez y Luis Ramiro Ricardo Buelvas para primer debate.

2. Objeto del proyecto de ley

Este proyecto regulará mediante el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), la reutilización de los envases de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón. Lo anterior con el fin de garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de estos productos y fomentar la reutilización y reciclaje de los mismos.

La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) se define como *“una política ambiental en la cual la responsabilidad del productor por su producto es extendida hasta el momento del posconsumo en el final del ciclo de vida del producto”*⁷.

La política de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) se conoce porque:

- Se desplaza la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) de la gestión del posconsumo hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado y de los usuarios;
- Se proveen incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos, buscando la mayor durabilidad de estos y un mejoramiento de su calidad.

Por lo anterior, los beneficios de la responsabilidad extendida del producto serán el fortalecimiento del reciclaje, el mejoramiento de la calidad de los productos, y la reducción de los residuos.

3. Marco Normativo y Justificación de la iniciativa

a) Justificación

Inicialmente destacan los autores que en Colombia se ha planteado, el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor a partir de la expedición de la Ley 1672 de 2013, que creó los lineamientos en la política pública de gestión integral de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y la Resolución 1407 de 2018. Sin embargo, debe indicarse que su regulación estuvo de forma dispersa en el Estado un largo periodo de tiempo, un claro ejemplo de esto, lo encontramos frente a los pesticidas, envases y embalajes contaminados con estas sustancias, regulado desde el año 2007. Posteriormente en el año 2010 se adecúan seis normas adicionales, frente al tratamiento de medicamentos, baterías de plomo ácido, pequeñas baterías, neumáticos usados, computadoras y lámparas.

Hoy en día existen programas de voluntariado sobre Responsabilidad Extendida del Productor para teléfonos celulares, aceites y cartuchos de tóner y de tinta usados. Sin embargo, como ha afirmado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

“la ambiciosa política de Responsabilidad Extendida del Productor de Colombia está contribuyendo a la promoción de la recogida de residuos peligrosos, pero en mucha menor medida a su reciclaje”¹. Razón por la cual, es obligatorio mejorar los mecanismos de reciclaje para que sean compatibles con este postulado, e integrar a diversos sectores sociales en los ciclos económicos, garantizando el reconocimiento a los recicladores como “sujetos de protección especial del Estado”, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-387 de 2012. Sentencia en la que se ordena brindar un tratamiento especial a las personas que se dedican a reciclar, por su condición de vulnerabilidad, asimismo ordenó garantizar la existencia de marcos de gestión de residuos que sean sostenibles ambiental y económicamente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha afirmado frente al vidrio que “según estimaciones realizadas en años recientes por el MADS, la SSPD (Correal Sarmiento, 2007) y Aluna Consultores Limitada (2011), los porcentajes de reciclaje oscilan entre un 10% y un 16% de los residuos recolectados, acercándose a 2.000.000 de toneladas por año. La mitad fueron residuos metálicos y el resto estuvo constituido por papel y cartón (35%), plástico (11%) y vidrio (4%)”². Destaca la ausencia del reciclaje en lo que refiere al vidrio, que es uno de los residuos menos valorizados, a pesar de su potencial.

Pese a lo anterior, las compras de vidrio reciclado y su precio aumentan cada año, elemento del que podemos revisar en la empresa Cristalería Peldar S.A. Colombia, la cual, ha aumentado el precio por tonelada de vidrio desde \$106.250 en el año 2005, a un total de \$163.650 en el año 2010. Es obligatorio aumentar la tasa de reciclaje del vidrio para favorecer el crecimiento de esta clase de iniciativas empresariales, más cuando el vidrio puede reutilizarse para fabricar más vidrio. Esta empresa utilizó en el año 2011 entre un 26% y 30% de vidrio reciclado en la fabricación de sus nuevos productos, para ello tomó un 22% de material reciclado procedente de vidrio interno y 4% de vidrio reciclado comprado de la calle y procesado en la planta de lavado de la compañía.

Adicionalmente, los autores manifiestan que otro elemento con potencial en el área del reciclaje son los envases metálicos, debido a que poseen y conservan sus propiedades originales durante todo el ciclo, no son sometidos a procesos de pérdida de integridad estructural y son fácilmente separables de los demás residuos por medio de métodos como extracción magnética, uso de corrientes de Foucault o incluso, incineración. Razón por la cual, se afirma que “por tipo de materiales recolectados los más importantes y mejor remunerados son los productos metálicos”.

Por lo anterior se manifiesta que es necesario avanzar en el establecimiento de una política pública que aumente la tasa de reciclaje de esta clase de productos.

En lo que respecta a los envases de papel y cartón, según la Encuesta Anual Manufacturera del año 2013, durante el año 2013 se consumieron un total de 3.895.381 kilogramos de envases de papel o cartón impermeabilizados. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en su Primer Congreso de Reciclaje, solo el 47% del consumo de papel y cartón se recicla. Por lo cual, es necesario garantizar estrategias para que esta dinámica aumente, lo cual puede lograrse a partir de la concientización del

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, Informe 2014, páginas 27, 161, 166.

² Ibidem.

impacto ambiental que generan las empresas productoras al crear esta clase de artículos, así como por medio de la responsabilización de estas en la cadena de posconsumo. La instauración de la REP en estos productos hará realidad ambos puntos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha afirmado en su evaluación de desempeño ambiental de 2014 de Colombia, que desde el año 2005 la generación de residuos municipales ha aumentado prácticamente en paralelo con el consumo privado, por esta razón es vital garantizar que la mayor cantidad de residuos posibles sea reciclada, al mismo tiempo que se realiza una labor de concientización en lo que respecta al consumo desafortunado.

El proyecto de ley confluye áreas urbanas y rurales, influidas por las ciudades puesto que, son las principales productoras de residuos contaminantes, debido a diferencias poblacionales, razón por la cual, examina la inclusión de los recicladores de oficio formalizados quienes están reconocidos ya por el Decreto número 596 de 2016 en la realización de las labores de valorización que conlleven la recuperación de la mayor cantidad posible de desechos en las grandes ciudades. Adicionalmente, el proyecto de ley busca retomar los elementos planteados en las sentencias de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentra la T-724 de 2003, que reconoce a los recicladores como “sujetos de protección especial del Estado”, ratificada con la Sentencia T-387 de 2012, que a su vez ordena darle tratamiento especial diferenciado por su condición de vulnerabilidad a esta población.

Finalmente, este proyecto de ley está orientado a garantizar que el reciclaje se vuelva norma en el país, ya que “se recicla una escasa proporción de los residuos recolectados; la mayoría deben ser eliminados (los envases y embalajes de pesticidas, por ejemplo, se incineran), almacenados (pilas) o exportados para ser reciclados”. El establecimiento de la Responsabilidad Extendida del Productor en Colombia podrá colaborar en el establecimiento de una política económicamente sostenible, que garantice inclusión social y favorezca al ambiente, al tiempo que crea condiciones para que los productos duren más y tengan una mejor calidad.

b) Antecedentes de la iniciativa

En la Legislatura 2014-2018, el honorable Representante Germán Carlosama radicó una iniciativa legislativa en este sentido, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017, iniciativa a la cual, no se le dio debate en la Comisión Quinta y posteriormente fue archivada.

Así mismo, el proyecto de ley se radica bajo el título “*POR medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón*”, y debe indicarse que inicialmente fue una propuesta presentada por el doctor Ciro Fernández Núñez de Santander en los años 2020 y 2021, agradeciendo los postulados presentados, el presente proyecto de ley toma como orientación sus premisas bajo consideraciones análogas y actualizadas. Correspondiendo a la importancia significativa que tiene para Colombia contar herramientas en materia ambiental, se plantea esta iniciativa legislativa en la nueva legislatura.

c) Marco Internacional

La figura de la responsabilidad extendida del Productor se ha implementado en varios países, aunque ha variado su diseño y la tipología de los productos integrados. La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) ha sido adoptada por algunos gobiernos para transferir el costo de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde el consumidor a los productores, como una forma

de disminuir los efectos de los productos que pueden ser o son nocivos en la etapa de posconsumo por su volumen, toxicidad y reciclabilidad, a esto se le puede añadir la consideración de una defensa de la producción responsable, orientada a garantizar una mayor durabilidad de los productos al tiempo que mejora la calidad de los mismos.

En la Unión Europea donde se pueden hallar los primeros ejemplos de implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor, han hecho del ambiente una prioridad en las distintas fases del ciclo de vida de muchos productos, haciendo que las empresas tomen conciencia de lo que ocurre con sus productos una vez terminan estos su vida útil. Esto permite que el productor, haga un análisis minucioso de lo que sus actividades implican hacia arriba y hacia abajo de la cadena productiva y piense así en las acciones correctivas, para mitigar los impactos perjudiciales.

Así mismo, la implantación de políticas de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) se han convertido en fuentes de oportunidad para que las empresas replanteen sus negocios, pues abren las puertas para mejorar la calidad de los productos, buscando una mayor durabilidad de estos, lo cual repercute también en la consideración de los clientes respecto a la calidad ofrecida por los productores.

4. Conflicto de intereses

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran:

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con la gestión de residuos.

5. Cuadro de modificaciones

CUADRO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p>CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p>CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto general establecer el concepto de responsabilidad extendida del productor (REP), en lo que respecta a los envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón en todo el territorio nacional. En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables.</p> <p>La finalidad primaria de esta acción es garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuánto pueda ser usado de dichos residuos.</p> <p>En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente <u>Ley</u> tiene por objeto general establecer el concepto de la responsabilidad extendida del productor (REP), en lo que respecta a los envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón en todo el territorio nacional, <u>con la finalidad de garantizar un manejo responsable de los residuos y fomentar la reutilización de estos.</u> En lo sucesivo y para los efectos de esta ley, estos productos serán conocidos como productos valorizables.</p> <p>La finalidad primaria de esta acción es Garantizar un manejo ambientalmente responsable de los desechos de los productos anteriormente mencionados, así como fomentar la reutilización y reciclaje de cuanto pueda ser usado de dichos residuos.</p> <p>En este sentido se comprenderá la responsabilidad extendida del productor (REP) como un deber del productor, encarnado en un régimen de gestión de residuos, en el que los productores son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país</p> <p>Parágrafo. Son exentos del ámbito de aplicación de la presente norma los empaques y envases que hayan estado en contacto con residuos peligrosos.</p>	<p>Este artículo (objeto) en la exposición de motivos carece de técnica legislativa. Incluye definiciones, obligaciones, etc. Por lo cual se suprime para ser incluido en un artículo nuevo y aparte.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Principios.</i> Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:</p> <p>a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo.</p> <p>b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.</p>	<p>Artículo—2°. 3°. Principios. Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:</p> <p>a) El que contamina paga: El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo.</p> <p>b) Participación activa: La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.</p>	<p>En virtud del artículo nuevo (el cual quedaría como número 2), este pasa a ser el artículo 3°. Y en lo sucesivo en adelante.</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>c) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la tarea de articular en lo referente a la ejecución de políticas de tipo ambiental de conformidad con la normatividad vigente, se enmarcarán en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.</p> <p>De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos.</p> <p>d) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.</p> <p>e) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten.</p> <p>f) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados.</p> <p>g) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación.</p> <p>h) Responsabilidad total: El productor de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación.</p>	<p>c) Descentralización: Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la tarea de articular en lo referente a la ejecución de políticas de tipo ambiental de conformidad con la normatividad vigente, se enmarcarán en ésta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias.</p> <p>De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos.</p> <p>d) Innovación: El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.</p> <p>e) Gradualidad: Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten.</p> <p>f) Prevención: Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados.</p> <p>g) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación.</p> <p>h) Responsabilidad total: El productor de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación.</p>	

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>i) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.</p>	<p>i) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.</p>	
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p>a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación.</p> <p>b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor.</p> <p>c) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, antes de su venta al consumidor.</p> <p>d) Disposición Final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.</p> <p>e) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.</p> <p>f) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementará un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados.</p>	<p>Artículo 3°-4°.-Definiciones. Para los efectos de la presente <u>Ley</u>, se entenderá por:</p> <p>a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación.</p> <p>b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor.</p> <p>c) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que distribuye comercializa un producto de los mencionados en el objeto de la presente <u>Ley</u>, para ser comercializado antes de su venta al consumidor.</p> <p>d) Disposición Final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.</p> <p>e) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.</p> <p>f) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementará un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados.</p>	<p>Se modifican los literales C, H, Y, K y L, con el fin de mejorar su redacción.</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>g) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo.</p> <p>h) Instalación de almacenamiento: Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación.</p> <p>i) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.</p> <p>j) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros.</p> <p>k) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente ley.</p> <p>l) Productor de un producto valorizable o productor: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, incluyendo ventas a distancia o por medios electrónicos, que: i. fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, de su propia marca, siempre que se realice en ejercicio de actividad comercial con destino al consumidor final y que estén contenidos en envases y/o empaques. ii. Importe bienes para poner en el mercado nacional, con destino al consumidor final contenidos en envases y/o empaques. iii. Ponga en el mercado como titular de la marca exhibida en los envases y/o empaques de los diferentes productos. iv. Ponga en el mercado envases y/o empaques diseñados para ser usados por una sola vez.</p> <p>m) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos.</p>	<p>g) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo.</p> <p>h) Instalación de almacenamiento: Espacio Lugar debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación.</p> <p>i) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.</p> <p>j) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros.</p> <p>k) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad con la presente <u>L</u>ey.</p> <p>l) Productor de un producto valorizable o productor: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, incluyendo ventas a distancia o por medios electrónicos, que: i. fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, de su propia marca, siempre que se realice en ejercicio de actividad comercial con destino al consumidor final y que estén contenidos en envases y/o empaques. ii. Importe bienes para poner en el mercado nacional, con destino al consumidor final contenidos en envases y/o empaques. iii. Ponga en el mercado como titular de la marca exhibida en los envases y/o empaques de los diferentes productos. iv. Ponga en el mercado envases y/o empaques diseñados para ser usados por una sola vez.</p> <p>m) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos.</p>	

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>n) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso.</p> <p>o) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>p) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.</p> <p>q) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión.</p> <p>r) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.</p> <p>s) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.</p>	<p>n) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso.</p> <p>o) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.</p> <p>p) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.</p> <p>q) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión.</p> <p>r) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos.</p> <p>La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.</p> <p>s) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.</p>	
<p align="center">CAPÍTULO II. DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS</p>	<p align="center">CAPÍTULO II. DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS</p>	Sin modificación
<p>Artículo 4°. De la prevención y valorización. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá establecer los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:</p> <p>a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;</p> <p>b) Sistemas de depósito y reembolso.</p> <p>c) Iniciativas de fomento a ecodiseño</p> <p>d) Estrategias de reducción de residuos</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta un estudio completo del impacto económico, social y normativo de estos instrumentos.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los instrumentos para facilitar la estrategia de reducción de recursos</p>	<p>Artículo-4°. 5° De la prevención y valorización. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá establecer establecerá los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:</p> <p>a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables;</p> <p>b) Sistemas de depósito y reembolso.</p> <p>c) Iniciativas de fomento a ecodiseño</p> <p>d) Estrategias de reducción de residuos.</p> <p><u>e) Los demás que considere el MADS.</u></p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible <u>tendrá un año a partir de la sanción de la presente Ley para</u> establecerá la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta un estudio completo del impacto económico, social y normativo de estos instrumentos.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los instrumentos para facilitar la estrategia de reducción de recursos</p>	Se elimina el lenguaje facultativo y se determina una obligación real en cabeza del ministerio.

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	
CAPÍTULO III. DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR	CAPÍTULO III. DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR	Sin modificación
<p>Artículo 5°. Metas de recolección y valorización.</p> <p>Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los 3 meses siguientes a la promulgación de esta ley.</p> <p>La definición de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad de envases y empaques puestos en el mercado, cobertura geográfica, la capacidad instalada para lograr el aprovechamiento del material, las condiciones del mercado, sin perjuicio de aquellos criterios que el MADS añada de acuerdo a análisis técnico, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre materiales, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualidad y de jerarquía en el manejo de residuos.</p> <p>Parágrafo. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina. Este Ministerio establecerá mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas establecidas.</p>	<p>Artículo 5°: 6°. Metas de recolección y valorización.</p> <p>Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables a las que se refiere el artículo 1° serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del año los 3° meses siguientes a la promulgación de esta <u>Ley</u>.</p> <p>La definición determinación de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad de envases y empaques puestos en el mercado, cobertura geográfica, la capacidad instalada para lograr el aprovechamiento del material, las condiciones del mercado, sin perjuicio de aquellos criterios que el MADS añada de acuerdo a análisis técnico, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre materiales, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualidad y de jerarquía en el manejo de residuos.</p> <p>Parágrafo. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina. Este El Ministerio establecerá mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas establecidas.</p>	<p>La modificación al artículo uno, implica definiciones a este artículo en virtud que la definición de los productos valorizables está en el artículo de definiciones.</p>
<p>Artículo 6°. Obligaciones asociadas. Para promover el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las adicionales que añada el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:</p> <p>a) De etiquetado de los productos valorizables.</p> <p>b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.</p> <p>c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.</p> <p>d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.</p>	<p>Artículo 6°: 7°. Obligaciones asociadas. Para promover el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las adicionales que añada considere el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:</p> <p>a) De etiquetado de los productos valorizables.</p> <p>b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.</p> <p>c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.</p> <p>d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.</p>	<p>Se mejora la redacción del artículo, para una mayor claridad.</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>Artículo 7°. Aumentos adicionales. No implicará aumento en los precios de los productos valorizables el establecer la responsabilidad extendida del productor, bajo ninguna circunstancia.</p>	<p>Artículo 7°. Aumentos adicionales. No implicará aumento en los precios de los productos valorizables el establecer la responsabilidad extendida del productor, bajo ninguna circunstancia.</p>	<p>Se suprime el artículo, en virtud de que establecer otra carga para las empresas, resulta lesivo para ellas en lo que respecta a la aprobación reforma tributaria que estará aprobada para el año 2023. Sin embargo, se buscará para el debate una propuesta que armonice el texto propuesto, con el texto radicado.</p>
<p>Artículo 8°. Sistemas de gestión. Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor son solidarias, y se cumplirán a través de la formulación, implementación, evaluación periódica y ajuste permanente de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Sistemas de gestión.</i> Las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor son solidarias, y se cumplirán a través de la formulación, implementación, evaluación periódica y ajuste permanente de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 9. Sistemas colectivos de gestión. Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro.</p> <p>Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables. Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, y Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización.</p> <p>Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función de conformidad con las metas establecidas, las obligaciones asociadas de cada producto valorizable, y las particularidades de cada gestor.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Sistemas colectivos de gestión.</i> Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica sin ánimo de lucro.</p> <p>Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables. Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, y Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización.</p> <p>Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función de conformidad con las metas establecidas, las obligaciones asociadas de cada producto valorizable, y las particularidades de cada gestor.</p>	<p>La exposición de motivos no da cuenta de por qué debe ser una persona jurídica sin ánimo de lucro, por lo tanto, se favorece la autonomía de la voluntad de los productores.</p>
<p>Artículo 10. Obligaciones de los sistemas de gestión. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los sistemas de gestión.</p>	<p>Artículo 10. <i>Obligaciones de los sistemas de gestión.</i> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de y todo lo referente a los sistemas de gestión.</p>	<p>Se mejora la redacción del articulado</p>
<p align="center">CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR.</p>	<p align="center">CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 11. Convenios con gestores. Los sistemas de gestión sólo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización inscritos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</p>	<p>Artículo 11. <i>Convenios con gestores.</i> Los sistemas de gestión sólo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización inscritos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)</p>	<p>Sin modificación</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	
Artículo 12. Actualización del plan de gestión. Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.	Artículo 12. Actualización del plan de gestión. Toda modificación que el sistema de gestión realice al plan de gestión deberá ser inmediatamente informada al Ministerio.	Resulta innecesario en virtud de que las modificaciones siempre deben estar en sintonía con el espíritu del proyecto y el ministerio no tiene la capacidad técnica para ejercer funciones de vigilancias.
CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR	CAPÍTULO IV. MECANISMOS DE APOYO A LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR	Sin modificación
Artículo 13. Educación Ambiental. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecerán la educación ambiental en el marco de la autonomía escolar, para contribuir con la generación de conocimientos, el desarrollo de competencias científicas, ciudadanas y socioemocionales que creen conciencia en los estudiantes, y en la comunidad educativa sobre la importancia de establecer una cultura ambiental de gestión integral de residuos sólidos.	Artículo 13: Artículo 12 Educación Ambiental. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecerán la educación ambiental en el marco de la autonomía escolar, para contribuir con la generación de conocimientos, el desarrollo de competencias científicas, ciudadanas y socioemocionales que creen conciencia en los estudiantes, y en la comunidad educativa sobre la importancia de establecer una cultura ambiental de gestión integral de residuos sólidos.	Por la supresión del artículo anterior, este artículo quedaría como número 12. Y en lo sucesivo en adelante.
Artículo 14. Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados. Las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente participarán de forma exclusiva de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas, en el marco de la capacidad económica y productiva que tengan.	Artículo 14: Artículo 13 Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados. Las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente participarán de forma exclusiva de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas, en el marco de la capacidad económica y productiva que tengan.	Sin modificación.
Artículo 15. Obligaciones del productor. Los productores o dueños de marca deberán cumplir con las siguientes obligaciones: a) Registrarse en el registro establecido en el artículo 19. b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión. c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Ambiente. d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados. e) Formular, implementar y mantener actualizados los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques; f) Presentar ante la entidad correspondiente el plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, así como los informes correspondientes;	Artículo 15: Artículo 14. Obligaciones del productor. Los productores o dueños de marca deberán cumplir con las siguientes obligaciones: a) Registrarse <u>Inscribirse</u> en el registro establecido en el artículo 19 de la presente Ley. b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión. c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Ambiente <u>y Desarrollo Sostenible.</u> d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados. e) Formular, implementar y mantener actualizados los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques; f) Presentar ante la entidad correspondiente el plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, así como los informes correspondientes;	Se realizan modificaciones de forma para determinar de mejor manera la obligación del productor.

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p>CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p>CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>g) Promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje; h) Promover la incorporación de los lineamientos de economía circular, en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques.</p>	<p>g) Promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje; h) Promover la incorporación de los lineamientos de economía circular, en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques.</p>	
<p>Artículo 16. Obligaciones de los gestores de residuos de envases y empaques. Toda persona natural o jurídica, que realice la recolección, clasificación y pesaje de los residuos de envases y empaques, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:</p> <p>a) Publicar los criterios y estándares de calidad para el aprovechamiento de los residuos de envases y empaques en plataformas digitales o un lugar visible dentro de sus instalaciones;</p> <p>b) Reportar cobertura, capacidad de almacenamiento y la información solicitada para fines de cumplimiento a los Planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques a los cuales se encuentren vinculados, en cuanto a los residuos de envases y empaques gestionados;</p> <p>c) Sensibilizar a los consumidores y demás actores relacionados, respecto a las diferentes maneras y posibilidades de recolección, clasificación y acondicionamiento para mejorar la eficiencia de la gestión de residuos de envases y empaques, cuando a ello haya lugar.</p>	<p>Artículo 16. 15 Obligaciones de los gestores de residuos de envases y empaques. Toda persona natural o jurídica, que realice la recolección, clasificación y pesaje de los residuos de envases y empaques, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:</p> <p>a) Publicar los criterios y estándares de calidad para el aprovechamiento de los residuos de envases y empaques en plataformas digitales o un lugar visible dentro de sus instalaciones;</p> <p>b) Reportar cobertura, capacidad de almacenamiento y la información solicitada para fines de cumplimiento a los Planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques a los cuales se encuentren vinculados, en cuanto a los residuos de envases y empaques gestionados;</p> <p>c) Sensibilizar a los consumidores y demás actores relacionados, respecto a las diferentes maneras y posibilidades de recolección, clasificación y acondicionamiento para mejorar la eficiencia de la gestión de residuos de envases y empaques, cuando a ello haya lugar.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 17. Obligaciones de los distribuidores y comercializadores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los distribuidores y comercializadores, en el marco de las iniciativas que defina</p>	<p>Artículo 17. 16. Obligaciones de los distribuidores, comercializadores y consumidores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones <u>y responsabilidades</u> de los distribuidores, comercializadores, <u>y consumidores de productos valorizables en lo concerniente a preservar y practicar su manejo ambientalmente responsable.</u></p>	<p>Se delimita el encargo al Ministerio del Medio Ambiente en la definición de obligaciones de los distribuidores, comercializadores, y consumidores de productos valorizables.</p>
<p>Artículo 18. De las obligaciones de los consumidores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los consumidores.</p>	<p>Artículo 18. De las obligaciones de los consumidores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones de los consumidores.</p>	<p>Se suprime el artículo al unificar el 17 y 18 que venían en la exposición de motivos.</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	
CAPÍTULO V. SISTEMA DE INFORMACIÓN	CAPÍTULO V. SISTEMA DE INFORMACIÓN	Sin modificaciones.
<p>Artículo 19. Registro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:</p> <p>a) Los productores de productos valorizables.</p> <p>b) Los sistemas de gestión autorizados.</p> <p>c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda.</p> <p>d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.</p> <p>e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización.</p> <p>f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.</p>	<p>Artículo 19: 17 Registro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:</p> <p>a) Los productores de productos valorizables.</p> <p>b) Los sistemas de gestión autorizados.</p> <p>c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda.</p> <p>d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.</p> <p>e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización.</p> <p>f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.</p>	<p>Por supresión del artículo anterior, este artículo queda como número 17. Y en lo sucesivo en adelante.</p>
CAPÍTULO VI. INFRACCIONES Y SANCIONES	CAPÍTULO VI. INFRACCIONES Y SANCIONES	Sin modificación
<p>Artículo 20. Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen en el artículo siguiente.</p> <p>Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, éste iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.</p>	<p>Artículo 20: 18 Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen en el artículo siguiente.</p> <p>Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.</p>	Sin modificación.

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	<p align="center">CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</p>	
<p>Artículo 21. Infracciones. Constituirán infracciones graves:</p> <p>a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 19.</p> <p>b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.</p> <p>c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 11.</p> <p>d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.</p> <p>e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.</p> <p>f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.</p> <p>g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.</p> <p>h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.</p> <p>i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.</p> <p>j) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita.</p> <p>k) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.</p>	<p>Artículo 21 19 Infracciones. Constituirán infracciones graves:</p> <p>a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 19 17.</p> <p>b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.</p> <p>c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 11.</p> <p>d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.</p> <p>e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.</p> <p>f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.</p> <p>g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.</p> <p>h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.</p> <p>i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.</p> <p>j) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita.</p> <p>k) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.</p>	<p>En el numeral a y c se referencian los artículos correctos. De acuerdo a la nueva numeración.</p>
<p>Artículo 21. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las sanciones que imponga la Ley 1333 de 2009 o las leyes que la reemplacen y complementen.</p>	<p>Artículo 21 20 Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las sanciones que imponga la Ley 1333 de 2009 o las Leyes que la reemplacen y complementen.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p align="center">CAPÍTULO VII. ARTÍCULO TRANSITORIO</p>	<p align="center">CAPÍTULO VII. ARTÍCULO TRANSITORIO</p>	<p>Se suprime al eliminarse el artículo 22.</p>
<p>Artículo 22. Información Obligatoria. Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:</p> <p>a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior.</p> <p>b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo.</p> <p>c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año.</p> <p>d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.</p> <p>Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Artículo 22. Información Obligatoria. Hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle la normatividad que establecerá las metas y obligaciones asociadas de cada producto valorizable, los productores deberán informar anualmente lo siguiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:</p> <p>a) Cantidad de productos valorizables comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior.</p> <p>b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual período, y su costo.</p> <p>c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados a lo largo del año.</p> <p>d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.</p> <p>Dicha información deberá ser entregada por primera vez en un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Se suprime en virtud que establece un incentivo perverso para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no reglamente la ley.</p>

<i>Exposición de motivos.</i>	<i>Texto Propuesto para primer debate.</i>	<i>Justificación</i>
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES	
Artículo 23. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 23. 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación.
	Artículo nuevo: Responsabilidad extendida del productor (REP): La responsabilidad extendida del productor es una obligación de los productores, donde estos son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país. Parágrafo. No habrá responsabilidad extendida del productor cuando los empaques y envases que hayan estado en contacto con residuos peligrosos	Surge de la modificación del artículo uno, el cual carecía de técnica legislativa al establecer, objeto, objetivos, alcance y definiciones en un mismo artículo.

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate en la Cámara de Representantes y, por tanto, solicito a la comisión dar PRIMER DEBATE AL PROYECTO 094 DE 2022 CÁMARA, por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.

Atentamente:

Teresa Enriquez
Teresa de Jesús Enriquez
Coordinadora ponente

Ana Rogelia Monsalve
Ana Rogelia Monsalve

Ponente

Luis Ramiro Ricardo
Luis Ramiro Ricardo
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2022
CÁMARA**

por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto general establecer la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), en lo que respecta a los envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón en todo el territorio nacional, con la finalidad de garantizar un manejo responsable de los residuos y fomentar la reutilización de estos.

Artículo 2º. Responsabilidad Extendida del Productor (REP): La Responsabilidad Extendida del Productor es una obligación de los productores, donde estos son responsables de la organización, financiamiento y mantenimiento de la gestión de los residuos de los productos que ellos producen y/o comercializan en el país.

Parágrafo. No habrá Responsabilidad Extendida del Productor cuando los empaques y envases que hayan estado en contacto con residuos peligrosos.

Artículo 3º. Principios. Los principios en los que se basa la presente ley son los siguientes:

a) **El que contamina paga:** El productor que genera un residuo cuando su producto finaliza su vida útil es responsable de hacerse cargo del mismo y de garantizar el pago de los costos asociados a su manejo.

b) **Participación activa:** La opinión y el involucramiento de la comunidad son necesarios para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización. El Gobierno nacional deberá facilitar los mecanismos de participación necesarios para que los productores, comercializadores y usuarios de los productos anteriormente señalados, participen en el diseño, elaboración y ejecución de programas y proyectos que busquen una gestión integral de los residuos de estos productos.

c) **Descentralización:** Las entidades territoriales y demás entidades que tengan la tarea de articular en lo referente a la ejecución de políticas de tipo ambiental de conformidad con la normatividad vigente, se enmarcará en esta y en las disposiciones de carácter general que se adopten por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales en el marco de sus competencias. De igual forma, estas entidades contribuirán a la consecución de los objetivos de los programas que señale el nivel nacional y que faciliten la gestión integral de los residuos.

d) **Innovación:** El Gobierno nacional fomentará la formación, la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, en relación con la gestión integral de los residuos. Para realizar tal tarea, se contará con el apoyo de las instituciones educativas públicas y privadas en asocio con la empresa pública y privada.

e) **Gradualidad:** Las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social. Así se garantiza una implementación continua de los programas y estrategias que se adopten.

f) **Prevención:** Se buscará la creación de un conjunto de acciones o medidas que se reflejan en

cambios en los hábitos en el uso de insumos y materias primas utilizadas en procesos productivos, a través del cambio de diseño o las modificaciones a dichos procesos, así como en el consumo, destinadas a evitar la generación de residuos, la reducción en su cantidad y peligrosidad. De igual forma, se propenderá por la optimización del consumo de materias primas, para reducir los efectos ambientales derivados.

g) Jerarquía en el manejo de residuos: Orden de preferencia, que establece como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego su reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes, la valorización energética de los residuos, total o parcial, o finalmente su eliminación.

h) Responsabilidad total: El productor de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su reciclaje, valorización y/o eliminación.

i) Divulgación: Las entidades territoriales correspondientes y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales deberán garantizar el acceso a la información derivada de la aplicación de los modelos de gestión de residuos. La gestión de residuos se efectuará con transparencia, de manera que la comunidad pueda acceder a la información relevante sobre la materia.

Artículo 4º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) Almacenamiento: Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado, previo a su valorización y/o eliminación.

b) Comercializador: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor.

c) Distribuidor: Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que distribuye un producto de los mencionados en el objeto de la presente ley, para ser comercializado antes de su venta al consumidor.

d) Disposición Final: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas por medio del aislamiento de los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al ambiente. Así, quedará prohibida la disposición de residuos de los productos ya mencionados en rellenos sanitarios.

e) Generador: Toda persona natural o jurídica, cuya actividad implique la producción o comercialización de los productos ya mencionados; sin el perjuicio de que recaigan en la misma persona las calidades de productor o comercializador de un producto que se desecha, o sobre quien demuestre que se tiene la intención u obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente.

f) Gestor: Persona jurídica que realiza en forma total o parcial los servicios de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final de los residuos, dentro del marco de la gestión integral y cumpliendo con los requerimientos de la normatividad vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible implementará un registro de aquellas personas jurídicas que prestan los servicios definidos, a partir de la definición de una Organización de Recicladores de Oficio Formalizados.

g) Gestión: Conjunto articulado e interrelacionado de operaciones de manejo en los planos político, normativo, operativo, financiero, de planeación, administrativo, social, educativo y evaluativo.

h) Instalación de almacenamiento: Espacio debidamente autorizado en el que se reciben y acumulan de forma selectiva residuos, previo a su envío hacia una instalación de valorización o eliminación.

i) Manejo: Todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, desde su generación hasta su valorización o eliminación, esto incluye, los procedimientos de recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento.

j) Pretratamiento: Cualquier clase de operación física preparatoria o previa a la valorización o eliminación de los residuos, que esté destinada a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Este procedimiento incluye separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado, empaque, entre otros.

k) Producto valorizable: Sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la Responsabilidad Extendida del Productor, en conformidad con la presente ley.

l) Productor de un producto valorizable: Toda persona natural o jurídica que, independientemente de su forma de comercializar, incluyendo ventas a distancia o por medios electrónicos, que:

i. Fabrique, ensamble o remanufacture bienes para su comercialización en el territorio colombiano, de su propia marca, siempre que se realice en ejercicio de actividad comercial con destino al consumidor final y que estén contenidos en envases y/o empaques.

ii. Importe bienes para poner en el mercado nacional, con destino al consumidor final contenidos en envases y/o empaques.

iii. Ponga en el mercado como titular de la marca exhibida en los envases y/o empaques de los diferentes productos.

iv. Ponga en el mercado envases y/o empaques diseñados para ser usados por una sola vez.

m) Reciclador: Es la persona natural o jurídica que se dedica a realizar una o varias de las actividades que comprende la recuperación o el reciclaje de residuos.

n) Recolección: Operación consistente en recoger los residuos de productos valorizables, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según el caso.

o) Residuo: Objeto o sustancia que es desechada por su poseedor, o que pretende ser desechada por él de acuerdo a la normatividad vigente.

p) Reutilización: Acción mediante la cual se prolonga y adecua la vida útil de los productos o componentes de productos desechados, sin transformación previa, con la misma finalidad para la que fueron producidos.

q) Sistema de gestión: Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la Responsabilidad Extendida del Productor, a través de la implementación de un plan de gestión.

r) Valorización: Proceso mediante el cual se recupera un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización incluye la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.

s) Valorización energética: Uso de un residuo como combustible en algún proceso productivo.

CAPÍTULO II

De la gestión de residuos**Artículo 5°. De la prevención y valorización.**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los protocolos de aplicación de los siguientes instrumentos para prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización:

- a) Certificación, rotulación y etiquetado de los productos valorizables.
- b) Sistemas de depósito y reembolso.
- c) Iniciativas de fomento a ecodiseño
- d) Estrategias de reducción de residuos.
- e) Los demás que considere el MADS.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá un año a partir de la sanción de la presente ley para establecer la normatividad que ordenará los instrumentos anteriores, teniendo en cuenta un estudio completo del impacto económico, social y normativo de estos instrumentos.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los instrumentos para facilitar la estrategia de reducción de recursos.

CAPÍTULO III

De la Responsabilidad Extendida del Productor**Artículo 6°. Metas de recolección y valorización.**

Las metas de recolección y valorización de los residuos de productos valorizables serán establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley.

La determinación de tales metas se realizará teniendo en cuenta criterios de relación entre cantidad de envases y empaques puestos en el mercado, cobertura geográfica, la capacidad instalada para lograr el aprovechamiento del material, las condiciones del mercado, sin perjuicio de aquellos criterios que el MADS añada de acuerdo a análisis técnico, considerando entre otras, las diferenciaciones necesarias entre materiales, los plazos y condiciones para la realización de las metas, y la aplicación de los principios de gradualidad y de jerarquía en el manejo de residuos.

Parágrafo. Las metas de recolección y valorización de residuos de los productos valorizables, así como las obligaciones asociadas, serán revisadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible máximo cada 5 años, de conformidad al procedimiento que este defina. El Ministerio establecerá mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas establecidas.

Artículo 7°. Obligaciones asociadas. Para promover el cumplimiento de las metas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá exigir el acatamiento y el desarrollo de las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las adicionales que considere el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- a) De etiquetado de los productos valorizables.
- b) De información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores, lo que incluye la desagregación del costo de gestión de los residuos en la factura. Este costo deberá mantenerse en toda la cadena de comercialización.
- c) De diseñar y llevar a cabo estrategias de comunicación.
- d) De diseñar y realizar medidas de prevención en la generación de residuos.

Artículo 8°. Sistemas de gestión. Las obligaciones establecidas en el marco de la Responsabilidad

Extendida del Productor son solidarias, y se cumplirán a través de la formulación, implementación, evaluación periódica y ajuste permanente de un sistema individual o de un sistema colectivo de gestión para cada producto valorizable.

Artículo 9°. Sistemas colectivos de gestión. Los productores que deseen cumplir con sus obligaciones de manera colectiva deberán hacerlo mediante la creación de una persona jurídica.

Dicha persona jurídica tendrá como fin exclusivo la gestión de los residuos de los productos valorizables. Esta persona jurídica deberá estar integrada exclusivamente por productores, y Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización.

Los productores deberán financiar los costos en que incurra la persona jurídica en el desarrollo de su función de conformidad con las metas establecidas, las obligaciones asociadas de cada producto valorizable, y las particularidades de cada gestor.

Artículo 10. Obligaciones de los sistemas de gestión. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones y todo lo referente a los sistemas de gestión.

Artículo 11. Convenios con gestores. Los sistemas de gestión sólo podrán contratar con gestores registrados, como son las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados o en proceso de formalización inscritos ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

CAPÍTULO IV

Mecanismos de apoyo a la Responsabilidad Extendida del Productor

Artículo 12. Educación Ambiental. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecerán la educación ambiental en el marco de la autonomía escolar, para contribuir con la generación de conocimientos, el desarrollo de competencias científicas, ciudadanas y socioemocionales que creen conciencia en los estudiantes, y en la comunidad educativa sobre la importancia de establecer una cultura ambiental de gestión integral de residuos sólidos.

Artículo 13. Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados. Las Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados que se encuentren registrados en conformidad con la normatividad vigente participarán de forma exclusiva de la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas, en el marco de la capacidad económica y productiva que tengan.

Artículo 14. Obligaciones del productor. Los productores o dueños de marca deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Inscribirse en el registro establecido en el artículo 19 de la presente ley.
- b) Financiar y establecer la organización de la recolección de los residuos de los productos valorizables en todo el territorio nacional y su tratamiento correspondiente, a través de un sistema de gestión.
- c) Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- d) Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados sea hecho por gestores autorizados.
- e) Formular, implementar y mantener actualizados los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques.

f) Presentar ante la entidad correspondiente el plan de gestión ambiental de residuos de envases y empaques, así como los informes correspondientes.

g) Promover alianzas con las estaciones de clasificación y aprovechamiento existentes en los municipios, gestores y demás actores relacionados con las cadenas de valor de reciclaje.

h) Promover la incorporación de los lineamientos de economía circular, en la priorización de alternativas de aprovechamiento de los residuos de envases y empaques.

Artículo 15. Obligaciones de los gestores de residuos de envases y empaques. Toda persona natural o jurídica, que realice la recolección, clasificación y pesaje de los residuos de envases y empaques, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Publicar los criterios y estándares de calidad para el aprovechamiento de los residuos de envases y empaques en plataformas digitales o un lugar visible dentro de sus instalaciones;

b) Reportar cobertura, capacidad de almacenamiento y la información solicitada para fines de cumplimiento a los Planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques a los cuales se encuentren vinculados, en cuanto a los residuos de envases y empaques gestionados;

c) Sensibilizar a los consumidores y demás actores relacionados, respecto a las diferentes maneras y posibilidades de recolección, clasificación y acondicionamiento para mejorar la eficiencia de la gestión de residuos de envases y empaques, cuando a ello haya lugar.

Artículo 16. Obligaciones de los distribuidores, comercializadores y consumidores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá las obligaciones y responsabilidades de los distribuidores, comercializadores, y consumidores de productos valorizables en lo concerniente a preservar y practicar su manejo ambientalmente responsable.

CAPÍTULO V

Sistema de Información

Artículo 17. Registro. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá un registro que contendrá información sobre:

- a) Los productores de productos valorizables.
- b) Los sistemas de gestión autorizados.
- c) Los distribuidores o comercializadores de productos valorizables, cuando corresponda.
- d) Los gestores autorizados, u Organizaciones de Recicladores de Oficio Formalizados.
- e) El cumplimiento de metas de recolección y valorización.
- f) Toda otra información que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo que respecta a este asunto.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las claridades sobre el contenido y funcionamiento de este registro.

CAPÍTULO VI

Infracciones y sanciones

Artículo 18. Seguimiento. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones cuyas infracciones se establecen en el artículo siguiente.

Cuando el Ministerio cuente con antecedentes que permitan presumir una infracción, este iniciará un procedimiento sancionatorio. Con el fin de verificar los hechos investigados, el Ministerio podrá requerir

información a gestores de residuos, a sistemas de gestión, a distribuidores o comercializadores, y demás entidades de las que se requiera información.

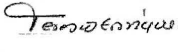
Artículo 19. Infracciones. Constituirán infracciones graves:


- a) El no registrarse en el registro establecido en el artículo 17.
- b) El no contar con un sistema de gestión autorizado.
- c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 11.
- d) El no cumplir con las metas de recolección y valorización.
- e) El ofrecer información falsa en la información proporcionada al Ministerio.
- f) El no informar al Ministerio sobre el cumplimiento de las metas y obligaciones asociadas, en los términos precisados por este.
- g) El entregar residuos de productos valorizables a gestores no autorizados, ya sea para su transporte o tratamiento.
- h) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas.
- i) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por el Ministerio.
- j) Negarse a aceptar residuos y entregarlos al sistema de gestión de manera gratuita.
- k) El no proporcionar al Ministerio la información adicional requerida.

Artículo 20. Sanciones. Las infracciones graves darán lugar a las sanciones que imponga la Ley 1333 de 2009 o las leyes que la reemplacen y complementen.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


Teresa de Jesús Enríquez - Representante a la Cámara


Ana Rogelia Monsalve - Representante a la Cámara


Luis Ramiro Ricardo - Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades Jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 de abril de 2023

Honorable Presidente

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

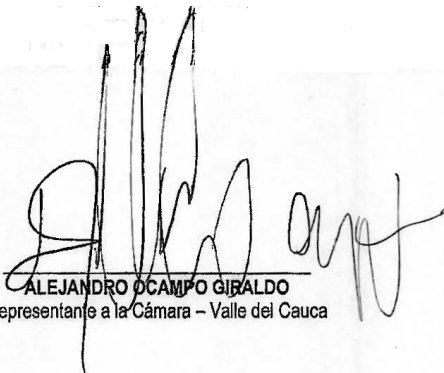
Ciudad.

Referencia. Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de ley número 280 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, procedemos a rendir informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate al **Proyecto de ley número 280 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.

I. Trámite del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa de los Honorables Representantes David Alejandro Toro Ramírez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Fabián Díaz Plata, John Jairo González Agudelo, Juan Carlos Vargas Soler, Ermes Evelio Pete Vivas, Karen Manrique Olarte, James Mosquera Torres y las Honorables Senadoras Gloria Flórez Schneider y Jahel Quiroga Carrillo, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 16 de noviembre de 2022, asignándole el número 280 de 2022 Cámara y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1454 de 2022.

En tal sentido, fui designado como ponente de la presente iniciativa legislativa, razón por la cual procedo a rendir informe de ponencia dentro de los términos de ley.

II. Objetivo

Esta iniciativa legislativa tiene como propósito agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, de manera que pueda adelantarse por parte de la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales excepcionales, sin que deba acudir a los jueces de restitución. Lo anterior, en los casos en los cuales no existan en el predio que se pretenda restituir propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante. Es decir, en los casos en donde por no existir opositores, no haya lugar a la controversia judicial.

Lo anterior, en aras de lograr fundamentalmente dos propósitos: por un lado, avanzar en la descongestión de los despachos judiciales de restitución de tierras; y por otro, dar cumplimiento a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia de la administración pública en relación con el cumplimiento de su misión institucional. Para el caso concreto, la restitución de tierras a las víctimas de despojo en el marco del conflicto armado y con ello, su reparación material.

III. Justificación

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, se había proyectado restituir a 300.000 víctimas de despojo forzado, teniendo en cuenta que, en su momento, la vigencia de la citada ley sería hasta el año 2021. Sin embargo, a la fecha, de ese universo de 300.000 víctimas, solo 11.839 han accedido a la restitución, o en su defecto, a la compensación; es decir, solamente el 3.94% de las víctimas que pretendían ser restituidas. El 9 de junio de 2021, la Ley 1448 de 2011 cumplió una década desde su entrada en vigencia y fue prorrogada por diez años más, es decir, hasta 2031, mediante la Ley 2078 de 2021. Si ponemos en consideración las cifras anteriormente descritas y a partir de allí volvemos a calcular la proyección en materia de restitución de tierras despojadas forzosamente, nos encontraríamos frente a un escenario igual de adverso frente al objetivo que se trazó inicialmente en la ley.

En otras palabras, si en 10 años de vigencia de la Ley solo se ha alcanzado el 3.94% sobre el objetivo trazado, de mantenerse igual el estado de cosas, en los 9 años restantes de vigencia, solo se avanzaría en un 4% adicional, dejando por fuera de la posibilidad de ser restituidas a más del 90% de las víctimas de despojo. El panorama expuesto de manera sucinta, pone de presente la ingente necesidad de abordar la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de la eficacia normativa, lo que implica incorporar modificaciones sustanciales que vayan encaminadas a dar cumplimiento a los principios de celeridad, economía procesal, eficacia y eficiencia.

Necesidad de otorgarle facultades a la UAEGRT

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa resulta coherente con el mandato legal y constitucional según el cual la centralidad de las víctimas es un principio rector y, en consecuencia, deben llevarse a cabo todas las adecuaciones normativas que permitan cumplir con los postulados necesarios para su reparación integral. Esto es, que la administración pública tenga las facultades para garantizar procesos de reparación eficaces, eficientes y céleres. Otorgarle facultades a la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que por vía administrativa pueda hacer efectiva la restitución sin necesidad de desgastar el aparato jurisdiccional en los casos en que no existan opositores a la solicitud de restitución se convertirá en una herramienta primordial, si lo que se quiere es alcanzar la reparación material al universo de víctimas restante en lo que queda de vigencia de la Ley 1448. Bajo este supuesto, se lograrían entonces dos objetivos que constituyen tareas centrales del Estado Social de Derecho: por un lado, la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional; y de otro lado, la descongestión judicial que, dicho sea de paso,

para el año 2021 se ubicó en el 57%¹, lo que supone la necesidad de buscar por todos los medios posibles alternativas para la descongestión de los despachos judiciales.

Hay que tener en cuenta, además, que de acuerdo al Informe “Así Va la Restitución” realizado por la Fundación Forjando Futuro, con fecha de corte del 30 de enero de 2022², el 64% de los procesos de restitución de tierras no tuvieron oposición, es decir, no tuvieron un tercero, ya sea persona, empresa o entidad, reclamando tener mejor derecho sobre el predio en disputa. Esto demuestra que la mayoría de los procesos de restitución no implican un predio en disputa, lo que hace que no exista una controversia judicial que dirimir por parte de los jueces de restitución.

Configuración conforme a las reglas de interpretación constitucional

El diseño constitucional para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas se deriva del artículo 116 de la Constitución Política, el cual señala que: “*Excepcionalmente la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas*”, excluyéndose expresamente la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Esta disposición fue reglamentada en el artículo 3° de la Ley 1285 de 2009, por el cual se modificó el artículo 8° de la Ley 270 de 1996, así:

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

Artículo 8°. Mecanismos Alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.

Excepcionalmente la Ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la Ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.

¹ Corporación Excelencia en Justicia. (3 de octubre de 2022). Índice de Congestión de la Justicia Ordinaria en Colombia. Consultado en <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-justicia-ordinaria-en-colombia/>.

² Fundación Forjando Futuro. (30 de enero de 2023). Así Va la Restitución. Consultado en <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2022/12/INFOGRA-FIA-ENERO-2023.pdf>.

En reiterados pronunciamientos la Corte Constitucional, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo ha considerado las siguientes reglas para la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas:

“5.3.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que atribuyan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Esta competencia legislativa, conforme al artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, comprende el señalamiento de las competencias, la determinación de las garantías al debido proceso y la fijación de todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes.

5.3.2. Se encuentra constitucionalmente dispuesto que la atribución sea excepcional y precisa (artículo 116). Del carácter excepcional se sigue (i) *un mandato de interpretación restrictiva* de las normas que confieren este tipo de facultades y (ii) *un mandato de definición precisa* de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. De este mandato de definición precisa se deriva el deber del legislador de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas. Adicionalmente y atendiendo lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009 el carácter excepcional implica (iii) *un mandato de asignación eficiente* conforme al cual la atribución debe establecerse de manera tal que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas puedan ser resueltos de manera adecuada y eficaz.

5.3.3. Se encuentra constitucionalmente prohibido de manera definitiva la asignación de competencias a autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

5.3.4. Está constitucionalmente ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Este mandato supone al menos las siguientes tres reglas:

(i) En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

(ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

(iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible desde el punto de vista jurídico y práctico superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos.

[...]”³.

Teniendo en cuenta las reglas antedichas, la configuración que se propone adoptar, resulta ser adecuada por las siguientes razones:

- Se materializaría mediante una ley expedida por el Congreso de la República.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2016, M. P. Mauricio González Cuervo.

- Es excepcional y precisa, dado que la materia sobre la cual versa es fácilmente identificables y determinable; esto es, la decisión de los casos de restitución en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

- No conlleva la facultad de instruir sumarios o juzgar delitos.

- Se asegura la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, al asignarlas a una dependencia específica, que no tiene superioridad jerárquica ni funcional de quienes tienen regularmente delegado el ejercicio de la función administrativa.

IV. Fundamentos constitucionales

La acción de restitución de tierras, entendida como un instrumento para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, tiene un profundo arraigo en los Principios y Valores constitucionales. Mediante la restitución, entendida en toda su integralidad, se propende por la realización de los fines supremos del Estado y la superación de la exclusión de la población víctima del conflicto de aquellos fines. Con la reparación material a través de la Ley 1448 de 2011, se busca en últimas la materialización de la Paz, la equidad social, la dignidad humana y la igualdad, todos estos concebidos desde su doble faceta de principios constitucionales y derechos fundamentales. Adicionalmente, la reparación material a las víctimas se constituye en instrumento que garantiza el acceso a derechos como la vivienda digna, el mínimo vital, el acceso a la tierra, todos estos consagrados en el Texto Superior de 1991.

A continuación, se relacionan los artículos constitucionales sobre los cuales se fundamenta el deber del Estado para la restitución de las víctimas de despojo:

- **Artículo 1º:** Principio de la Dignidad Humana
- **Artículo 2º:** Deber de garantía de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado
- **Artículo 29:** Derecho al debido proceso
- **Artículo 90:** Cláusula general de responsabilidad del Estado
- **Artículo 229:** Derechos de acceso a la administración de justicia.

V. Fundamentos legales

Ley 1448 de 2011

También conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta ley fue creada con el propósito de dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. La construcción de este instrumento legal tuvo su origen en el marco del proceso transicional producto de los diálogos de paz, reconociendo que la centralidad de las víctimas y su reparación era fundamental, dando lugar así a un marco jurídico sin precedentes en la búsqueda de la recomposición del tejido social y la atención integral a las víctimas del conflicto armado. Para ello, se consagraron principios, procedimientos e instituciones especiales con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la justicia transicional.

Uno de los instrumentos más importantes de la ley, es el relativo a la restitución de tierras despojadas forzosamente, creando la figura de la acción de restitución de tierras como sistema mixto, en el que interviene una

instancia administrativa (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras) y una judicial (Jueces y Magistrados de Restitución). Así, tenemos entonces un instrumento de rango constitucional que responde a las órdenes emanadas de las sentencias de la Corte Constitucional y las recomendaciones derivadas de distintos instrumentos internacionales, como se verá más adelante. Según lo estipulado en el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, la “restitución” corresponde a la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

La restitución de tierras es entonces un instrumento jurídico de rango superior que cubija a las víctimas de infracciones del DIH o de los DD. HH. con ocasión del conflicto armado interno a partir del 1º de enero de 1991. El procedimiento está constituido por dos etapas:

1. Etapa administrativa:

Está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la cual, dentro de otras funciones, le corresponde recibir y decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente**. El procedimiento de esta etapa se constituye en prerrequisito para radicar la solicitud de restitución ante el juez especializado, puesto que, para tal efecto, el predio objeto de restitución debe estar previamente incluido en dicho Registro.

Durante esta etapa, la Unidad debe realizar los siguientes trámites:

- Identificación física y jurídica de los predios.
- Contextualización de los hechos victimizantes.
- Individualización de las víctimas y sus núcleos familiares.
- Establecimiento de la relación jurídica entre la víctima y el predio.
- Establecimiento de los hechos de despojo y/o abandono forzado.
- Decisión de incluir o no el predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

2. Etapa judicial:

Agotada la etapa administrativa, la Unidad remitirá el expediente ante los jueces o magistrados especializados de restitución, para que estos decidan de fondo las solicitudes mediante sentencia, en la cual se determina si es posible material y jurídicamente la restitución. En los casos en los que esto no sea posible, se podrá ordenar la compensación de la víctima.

VI. Fundamentos jurídicos

Sentencia T-025 de 2004

Mediante la Sentencia T-025 proferida el 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que el respeto y la garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultativos del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos.

La Sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con el fin de garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto. En ese momento, la Corte encontró que los derechos vulnerados a la población desplazada son principalmente el derecho

a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños.

Posteriormente, a través de los autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte enfatizó los principales objetivos que debería buscar la política pública de restitución de tierras, así: i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) adoptar las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.) (Auto 08, 2009).

Sentencia T-821 de 2007

Mediante esta sentencia, la honorable Corte Constitucional estableció que:

“Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.

Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. artículo 93.2).”

Queda claro entonces cómo mediante su jurisprudencia, la Corte ha reconocido el carácter fundamental de los derechos de las víctimas de despojo a ser restituidas y que el Estado realice todas las acciones necesarias para garantizar la plenitud de derechos a esta población. Adicionalmente, ha reconocido la Corte que los Principios sobre restitución de tierras a personas desplazadas, en virtud de los tratados internacionales ratificados por el estado colombiano en esta materia, hacen parte de Bloque de Constitucionalidad; es decir, están integrados a la Constitución Política. Al haber

elevado los derechos de las víctimas de desplazamiento a rango constitucional, es menester enlazar todos los instrumentos institucionales hacia la realización material de los derechos de las personas en situación de despojo, incluidas las adecuaciones normativas a que haya lugar en función de imprimir la máxima celeridad y eficiencia a los procesos de restitución de derechos, en este caso la restitución de tierras.

VII. Normatividad internacional

Los tratados e instrumentos internacionales que resultan de mayor relevancia en materia de derechos de las víctimas a verdad, justicia y reparación y que establecen las principales obligaciones del Estado en materia de restitución de tierras, son los siguientes:

a) **La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1°, 2°, 8° y 10)**

b) **La Declaración Americana de Derechos del Hombre (artículo XVII)**

c) **El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2°, 3°, 9°, 10, 14 y 15)**

d) **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1°, 2°, 8°, 21, 24, 25 y 63)**

e) **El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (artículo 17) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los denominados Principios Deng)**

El conjunto de estos instrumentos de carácter internacional, que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, unos en sentido estricto y otros en sentido lato, tales como los Principios Pinheiro y Deng, representan los más altos referentes en materia de restitución de tierras y de reparación a las víctimas del conflicto y en la actualidad, son instrumentos que se constituyen en obligatorios criterios de interpretación a los que deben acudir tanto los operadores judiciales como todas las autoridades administrativas al momento de determinar el marco de protección de los derechos de las víctimas, por encontrarse constitucionalizados a través de las subreglas de interpretación de la Corte Constitucional.

Principios Deng

En el caso de los Principios Deng, se establecieron los derechos y garantías de las que deben gozar todas las víctimas de desplazamientos forzados, a la vez que las obligaciones que adquieren los Estados respecto de aquellas respecto de su regreso, reasentamiento y reintegración. A su vez, establece prohibiciones para que el Estado arbitrariamente limite los derechos de propiedad y posesión de la población en desplazamiento, y el deber del Estado de proteger la propiedad de quienes han sido despojados de ella frente a los actos de apropiación, ocupación, o usos ilegales. Por último, establece en cabeza del Estado el apoyo para el retorno y la responsabilidad de la restitución de la tierra a las víctimas de desplazamiento forzado, y subsidiariamente, la compensación.

Principios Pinheiro

Estos principios establecen una serie de normas tendientes a la protección del derecho a la restitución que ostentan las víctimas de despojo. Son normas fundamentales en la medida en que abordan la restitución, entendida como el resarcimiento de los derechos de propiedad, posesión y reparación, como un eje central para la solución de los conflictos y la construcción de la paz, habilitando instrumentos de justicia restaurativa,

la cual representa un modelo de reparación integral y de garantía de no repetición.

Si bien los Principios Pinheiro no hacen parte del bloque de Constitucionalidad en sentido estricto, mediante Sentencia C-035 de 2016, la corte constitucional estableció que: “*si hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en la medida en que concretan el sentido de normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia*”, y añadió que *estos constituyen un desarrollo de la doctrina internacional sobre el derecho fundamental a la reparación integral consagrado en el ámbito internacional a través de diversos tratados, y han*

sido aplicados por distintos organismos de protección de derechos. “Por lo tanto, los Principios Pinheiro pueden ser parámetros para el análisis de constitucionalidad de las leyes que desarrollan estos derechos”⁴, de acuerdo con la sentencia T-821 de 2007”

VIII. Cuadro de modificaciones

El presente apartado contiene las modificaciones realizadas en el texto propuesto para primer debate al articulado presentado por los autores.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Texto radicado para el Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara	Texto propuesto para primer debate	Explicación
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurren terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurren terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p>	<p>Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados.</p>
<p>Artículo 5°. Adiciónese el párrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 3° La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. Adiciónese el párrafo 3° al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 3° La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente ley.</p>	<p>Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados.</p>

<p>Texto radicado para el Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara</p>	<p>Texto propuesto para primer debate</p>	<p>Explicación</p>
<p>Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas decidirá, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p> <p>En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta ley para el proceso de restitución. De la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.</p> <p>Parágrafo 4°. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.</p>	<p>Artículo 6°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 3°. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas decidirá, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales <u>excepcionales</u>, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p> <p>En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta ley para el proceso de restitución. De la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.</p> <p>Parágrafo 4°. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.</p>	<p>Se corrige un error de redacción.</p> <p>Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados.</p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 5°. La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de las facultades jurisdiccionales descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta ley.</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo 5°. La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de las facultades jurisdiccionales <u>excepcionales</u> descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente artículo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta ley.</p>	<p>Se agrega la palabra “excepcionales”, para dejar claro que las facultades jurisdiccionales con las que se dota la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras serán para casos específicos claramente delimitados.</p>

Texto radicado para el Proyecto de Ley 280 de 2022 Cámara	Texto propuesto para primer debate	Explicación
<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>10. Decidir, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p>	<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>[...]</p> <p>10. Decidir, en ejercicio de sus Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para; el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.</p>	<p>Se ajusta la redacción para que quede claro que se está agregando dentro de las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras el ejercicio de facultades jurídicas excepcionales en los casos expresados en el nuevo numeral.</p>

IX. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece:

Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre la materia la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias. La **Sentencia C-502 de 2007** expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

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

fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.”

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda”.

X. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, dispone sobre la materia:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual

se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

XI. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, presentamos **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar **primer debate y aprobar el Proyecto ley número 280 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



Alejandro D'Amico Giraldo
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades jurisdiccionales a la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto agilizar el trámite de restitución de tierras despojadas, mediante la modificación de la Ley 1448 de 2011, dotando de facultades jurisdiccionales excepcionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que adelante y decida el proceso de restitución de tierras, en aquellos casos en los que en el trámite de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no concurren terceros ni se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

Artículo 2º. Competencia y procedimiento. En los casos previstos en el artículo anterior, el procedimiento administrativo para la inclusión en el RTDAF será

adelantado por la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas con competencia en el área en la que se encuentre el predio objeto de la solicitud.

Una vez ejecutoriada la decisión de la inclusión del predio en el RTDAF, el expediente será trasladado a la Dirección Jurídica de Restitución para que decida la restitución y adopte las medidas correspondientes mediante resolución motivada.

Artículo 3º. Recursos. Contra la decisión de la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que resuelve la restitución en los casos previstos en esta ley, procede el recurso de reposición.

Artículo 4º. Pérdida de competencia. Si en el curso de la actuación adelantada por la Dirección Jurídica de Restitución comparecen terceros, propietarios, poseedores u ocupantes que no se presentaron en el trámite administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, esta dependencia perderá competencia para seguir conociendo del asunto y devolverá el expediente a la Dirección Territorial respectiva, para que adelante, si es del caso, el trámite judicial.

CAPÍTULO I

Otorgamiento de facultades a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el procedimiento de restitución por vía administrativa.

Artículo 5º. Adiciónese el parágrafo 3º al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el “Registro de tierras despojadas abandonadas forzosamente” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término

de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros.

Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

En los casos en que la infraestructura tecnológica no permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Parágrafo 1º. Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución.

Parágrafo 2º. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá permitir el acceso a la información por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar la integridad e interoperatividad de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Parágrafo 3º La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará y decidirá el proceso de restitución de tierras, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en el procedimiento administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante, bajo los criterios que señale la Ley y bajo el principio de restitución con enfoque transformador de que trata el artículo 25 de la presente ley.

Artículo 6º. Adiciónense los parágrafos 3º y 4º al artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 79. Competencia para conocer de los procesos de restitución. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro

del proceso. Así mismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

Parágrafo 1º. Los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.

Parágrafo 2º. Donde no exista Juez civil del Circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

Parágrafo 3º. La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Restitución de Tierras Despojadas, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales, decidirá por vía administrativa mediante resolución los procesos de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

En todo caso, se observarán todas las garantías procesales previstas en esta ley para el proceso de restitución. De la misma manera, todas las actuaciones y decisiones que se profieran en el marco de este procedimiento estarán sujetas a los controles y reglas aplicables a los que adelantan los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Parágrafo 4º. En aquellos casos en que se presenten víctimas sucesivas de restitución de tierras, esto es, diferentes grupos de solicitantes que adviertan el despojo o abandono de tierras sobre un mismo predio en diferente temporalidad, la competencia será de los jueces de restitución quienes, en atención a lo preceptuado en el presente artículo, fallarán en única instancia aquellos casos en que no se configure oposición entre las víctimas. En el caso en que una víctima se oponga a la solicitud de otra, el juez instruirá el proceso y lo remitirá ante el Tribunal para que éste profiera el respectivo fallo.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 91. Contenido del fallo. La sentencia o resolución, según el caso, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro

del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia o resolución deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;

b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.

c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia o resolución, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.

d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;

e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;

f) En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;

g) En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar;

h) Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

i) Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez, Magistrado o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en el caso de la restitución por vía administrativa, también ordenarán que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;

j) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo el cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

k) Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.

l) La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

m) La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones

jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;

n) La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;

o) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;

p) Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;

q) Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;

r) Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

s) La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;

t) La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

Parágrafo 1º. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2º. El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.

Parágrafo 3º. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

Parágrafo 4º. El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

Parágrafo 5º. La Resolución Administrativa de Restitución proferida por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales excepcionales descritas, se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la solicitud. Para la Resolución de que trata el presente parágrafo, se aplicarán en lo pertinente las mismas reglas que se aplican a las sentencias de restitución previstas en esta ley.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 105. Funciones de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.

2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.

3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzosos sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.

4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.

5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.

6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.

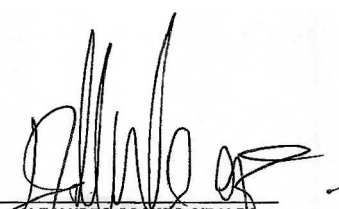
9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

10. Ejercer facultades jurisdiccionales excepcionales para el proceso de restitución de tierras en aquellos casos en los que no concurren terceros u opositores al trámite y cuando en la etapa de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

11. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley

Artículo 9º. Vigencias y Derogatorias. La presente Ley tendrá vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara - Valle del Cauca

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 291 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Bogotá

Asunto: Informe de Ponencia positiva para el Proyecto de ley 291 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor presidente, mediante documento CQCP 3.5 / 235 / 2022-2023, se nos ha designado como ponentes para primer debate del Proyecto de ley número 291 de 2022 “por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones”, cuyo autor es el Honorable Representante Wilmer Yáir Castellanos Hernández y otros honorables Senadores y Representantes.

Atendiendo lo ordenado por la Mesa Directiva de la comisión y en razón a lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión V de la Cámara de Representantes, el presente informe de ponencia positiva, para su estudio, análisis y decisión.

Cordialmente,


OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente


JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
Representante a la Cámara
ponente


JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Representante a la Cámara
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley 291 de 2022, de autoría del honorable Representante Wilmer Yáir Castellanos Hernández entre otros honorables senadores y representantes, tiene como propósito establecer los lineamientos para la formulación y establecimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario como instrumento integrador y orientador de la producción y comercialización de productos de origen agropecuario.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente Proyecto de ley es una iniciativa de los honorables representantes Wilmer Yáir Castellanos Hernández, Juan Diego Muñoz Cabrera, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Flora Perdomo Andrade, Jaime Rodríguez Contreras, Olga Lucía Velásquez Nieto, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Julio Roberto Salazar Perdomo, Karen Astrith Manrique Olarte, los Senadores de la República Ana Carolina Espitia Jerez, Edwing Fabián Díaz Plata y otras firmas, el cual fue radicado el día 22 de noviembre del año 2022 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 1551 de 2022.

El día 25 de enero del presente año, la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional, informó por medio de correo electrónico que designó como Coordinadora ponente de la iniciativa a la honorable Representante Olga Beatriz Gonzales Correa y como ponentes a los

honorables Representantes José Octavio Cardona León y Julio Roberto Salazar Perdomo a fin de rendir ponencia para primer debate de dicho proyecto.

3. INDECENTES DEL PROYECTO DE LEY

Breve Historia del Sector Agropecuario Colombiano

Una de las actividades de mayor relevancia económica y social en Colombia históricamente lo constituye la agricultura, no obstante, su importancia ha decaído en las últimas décadas, el sector agropecuario en Colombia tuvo su consolidación alrededor de los años cincuenta en donde se transitó de una agricultura rústica a una agricultura de carácter empresarial y con mayor expansión, ello requería nuevos recursos humanos, una buena infraestructura rural y el apoyo del sector financiero. Fue el entonces gobierno del presidente Laureano Gómez que dio el primer paso, con la imposición de aranceles de importación en el año 1951, posteriormente la Ley 26 de 1957 consolidó un sistema de crédito dirigido a los productores de cultivos importables¹. Dicho avance del sector agropecuario tuvo como objetivo crear un modelo de desarrollo industrial sustituyendo las importaciones por el mercado local y generando mecanismos de protección a la industria nacional.

En los próximos 40 años comenzando en el año 1950, las políticas comerciales cambiaron radicalmente, se sustituyeron las importaciones hasta el año 1967, generando un mercado inestable, este periodo se caracterizó por la protección del mercado nacional frente a los efectos del comercio exterior, las actividades impulsadas por el crédito, la producción y los rendimientos de algunos productos aumentaron ostensiblemente².

En la época comprendida entre 1967 y 1975 se ajustaron las políticas de promoción de exportaciones, se incluyó el certificado de abono tributario, el crédito subsidiado de exportaciones y la ampliación del plan Vallejo³. Dichas acciones emprendidas por los gobiernos de la época estimularon las actividades de exportación no tradicionales, aumentando la competencia entre productos de importación y los exportables.

Entre los años 1976 y 1982 cedió el crecimiento del sector agrícola, disminuyó considerablemente, en virtud del aumento de los precios internacionales en los artículos primarios, así mismo se presentó un gran flujo de divisas, haciendo necesario la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias, generando gran competitividad y la disminución de los precios para los cultivos importables.

Empezando en el año 1983 y hasta el año 1985 consecuencia de la reducción en la entrada de capitales, el incremento en la tasa de interés y la recesión de algunos países desarrollados obligaron a Colombia a implementar cambios en la política macroeconómica⁴. El presidente Betancur propendió por una política de pacificación en el campo, con este programa se hacía un reconocimiento oficial a la magnitud que estaba alcanzando la problemática de la violencia en el campo, al tiempo que la reforma agraria perdía importancia en la esfera pública, esa política agropecuaria que en un principio simpatizaba por una protección al campo, poco tuvo que ver con la planteada en el plan de desarrollo. En el planteamiento inicial se le daba a la agricultura un papel central dentro de la recuperación de la economía y la consolidación del

desarrollo; se procuraba proveer una oferta de alimentos abundante y a bajo costo y contribuir al crecimiento de las exportaciones⁵.

Entre 1986 y 1990, la que se conoció como el auge, dado que durante este periodo las utilidades de muchas actividades agropecuarias alcanzaron niveles extraordinarios. Según Carlos Jaramillo, tres factores fueron fundamentales para dicho fenómeno:

“el primero fue la evolución real de la tasa de cambio, que permitió la liberación del comercio, el segundo factor fueron las condiciones favorables en los mercados internacionales de productos agrícolas que explican la mayor rentabilidad de los cultivos agrícolas, el tercer factor se debe a reducción que se registró en la protección para cultivos importables”⁶.

Entre los años 1990 y 1997 se presentó una importante caída en las siembras de cultivos transitorios, no obstante, para el año 1997 se presentó un aumento de los cultivos agropecuarios, como consecuencia a la fuerte devaluación de la tasa cambio real contribuyendo a mejorar la rentabilidad, dicha mejoría en la rentabilidad se produjo en gran porcentaje debido a los incrementos en la producción de dos de los cultivos importables más importantes de acuerdo con el valor de la producción: arroz y maíz.

Durante muchas décadas el sector agropecuario ha estado entre el dinamismo, el auge y la crisis, en virtud a la gran proliferación de políticas públicas impulsadas por los gobiernos de turno; esta difusión normativa tan cambiante de estrategias ha sido la causa primaria del desequilibrio en materia agropecuaria que no ha permitido un desarrollo sostenido y equilibrado de este mercado⁷.

Entre los años 2002 y 2007 se diseñó una política para el sector agropecuario cuyo fundamento se encontró en el desarrollo de ciertas iniciativas a ejecutar, las cuales estaban dirigidas al crecimiento del maíz tecnificado; la reactivación del algodón; el aumento de la inversión en cultivos de tardío rendimiento como palma, cacao, caucho y frutales; el crecimiento de la acuicultura; el crecimiento bovino; el apoyo la reconversión cafetera; la adecuación de tierras; el financiamiento rural y la institucionalidad agrícola.

Desde los años 2007 hasta la fecha, los diferentes gobiernos han tratado de implementar políticas que atienden a sus programas de gobierno, unos con más énfasis en la comercialización, industrialización, exportación, superación de la violencia, refrendación de derechos de los agricultores, recuperación de tierras, entre otros, quedando entonces acreditada la importancia de establecer una Política Pública de Mercadeo Agropecuario, que esté por encima de los quereres de los gobernantes de turno y más bien atienda una realidad que a pesar de estar altamente diagnosticada no ha podido ser satisfecha.

Problemáticas del Sector Agropecuario Colombiano

Pese a la abundancia de microclimas, de ecosistemas, su riqueza hídrica y de grandes extensiones de tierra cultivable, el sector agropecuario colombiano aún no es lo suficientemente sólido y desarrollado, a pesar de las evidentes ventajas que tiene frente a los demás países

¹ Jaramillo, Carlos Felipe, “Crisis y Transformación de la agricultura colombiana”, Editorial Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, Bogotá. 2002, P. 44

² Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique, “La agricultura en el Siglo XX”, fondo de cultura económica, 2006, P.145

³ Ibíd P. 46

⁴ Jaramillo, op.cit., P. 47

⁵ Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique, “La agricultura en el Siglo XX”, disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra255.pdf>, P. 12

⁶ Jaramillo, Óp. Cit., P. 50

⁷ La SAC (Sociedad de agricultores de Colombia) en su documento “Situaciones y perspectivas del agro Colombiano FAO (Organización para el fomento de la agricultura) 2.002” percibe que el desarrollo agropecuario ha sido marcado por diferentes fenómenos, que no difieren en lo esencial de lo experimentado por otros sectores productivos en este y otros países.

del planeta; esto debido al cortoplacista manejo de las políticas agrícolas por parte del Estado, al mínimo incentivo económico por parte de las entidades financieras, al conflicto armado interno, entre otros factores.

Nuestro país al igual que la mayoría de los países Latinoamericanos, se caracteriza por contar con una distribución de la tierra cuyas bases datan de la colonia, en la cual predomina un alto nivel de desigualdad frente a la distribución de la misma. Esto como consecuencia del mal manejo de políticas fiscales y del fenómeno del narcotráfico, los cuales han traído como resultado el incremento en el precio de la tierra y como corolario, la imposibilidad por parte de las personas de bajos recursos de adquirirla, dado que los ingresos que estas adquieren en su actividad, no son suficientes.

Existe la necesidad de resolver variadas, numerosas y complejas problemáticas en el sector agropecuario, que ante la imposibilidad del mercado de solucionarlas por sí mismo, han obligado al Estado en numerosas ocasiones a impulsar un sinnúmero de iniciativas agrarias que han visto comprometido su éxito debido a la utilización de marcos políticos inadecuados, a una financiación limitada y al exceso de obstáculos burocráticos. En consecuencia, las reformas no han presentado los resultados esperados dado que, por las diferentes distorsiones presentadas no se obtuvieron las ganancias esperadas y los menos beneficiados fueron de nuevo los sectores más pobres.

Gran porcentaje de las políticas agrarias han destinado gran parte del presupuesto al subsidio de productos específicos, en lugar de ayudar a los agricultores en general o de apoyar necesidades básicas tales como el riego o la adquisición de tecnología agropecuaria. A su vez, las restricciones fiscales y el bajo gasto en investigación agropecuaria han traído como consecuencia el debilitamiento de las instituciones estatales especializadas en el sector, al tener que acomodarse a un presupuesto reducido que solo les permite cumplir con un mínimo de los objetivos propuestos.

A pesar de que en el país existen numerosas entidades que atendiendo a sus competencias intervienen en los procesos asociados al mercadeo agropecuario, no han logrado buenos resultados, pues sus actividades se desarrollan aisladamente. Es por ello que resulta indispensable implementar una política nacional mediante la cual se articulen los procesos asociados al mercadeo agropecuario, teniendo como base un eficiente ordenamiento en la producción agropecuaria en el cual se definan la identificación de los productos agrícolas necesarios, las zonas idóneas para el cultivo y las cantidades requeridas, lo anterior, en el marco de dos factores, i) la demanda nacional y ii) la seguridad alimentaria nacional.

Recientemente el Consejo Nacional de Política Económica y Social desarrolló el (CONPES 4098) denominado Política para Impulsar la Competitividad Agropecuaria, el documento hace un recuento de algunos planes y programas que se han implementado, así como un breve diagnóstico de algunas problemáticas que aún persisten, las cuales referenciamos a continuación:

El sector agropecuario se caracteriza por su baja competitividad. De acuerdo con el índice de competitividad agropecuaria, Colombia ocupa el puesto número 20 entre los 25 países analizados. Refiere además el CONPES que dicha problemática debe ser atendida, pues su persistencia, impide que los productores del sector puedan participar en los mercados globales de manera sostenible mejorando sus condiciones de vida. Además, la baja competitividad impide superar la pobreza monetaria extrema en la ruralidad del país, que, en el año 2020, llegó al 18,2% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021).

Aunque la provisión de bienes y servicios públicos como medio para aumentar la competitividad ha sido objeto de política pública, **no se han profundizado estrategias en el sector agropecuario.** El Documento CONPES 3866

Política Nacional de Desarrollo Productivo aprobado en 2016, ha buscado aumentar la productividad del aparato productivo colombiano, promover la diversificación productiva y fomentar la competitividad del país, a través de la corrección de tres problemas: (i) fallas de mercado; (ii) baja sofisticación del aparato productivo; y, (iii) fallas de articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales. Para superar dichas fallas, el documento CONPES ha promovido, respectivamente: (i) la constitución de bienes públicos sectoriales como una herramienta para superar las fallas de mercado que pueden afectar la constitución de los contratos en el sector agropecuario, (ii) la priorización de apuestas productivas departamentales, y, (iii) la promoción de un marco institucional que permita la coordinación de actores. *Aunque con la ejecución de esta política se han presentado avances, no se profundiza en estrategias específicas para la dotación de bienes públicos sectoriales en el sector agropecuario*⁸.

Continúa el CONPES señalando que la Ley 1876 del 2017 creó el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA). El cual comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios. De esta manera, los productores incorporarán en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral. *A PESAR DE ESTE AVANCE, EL SPEA HA TENIDO UNA IMPLEMENTACIÓN PARCIAL QUE HA LIMITADO LA COBERTURA DEL SERVICIO, PUES PARA EL PERIODO 2018-2021 SOLO SE HA ALCANZADO EL 41,8% DE LA META DEL CUATRIENIO DE 550.00 USUARIOS ATENDIDOS PARA EL PERIODO 2018-2022 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2022)*⁹.

Por su parte, el Fondo de Fomento Agropecuario, establecido Mediante el Decreto Ley 313 de 1960, impulsa las actividades que contribuyan al fomento del desarrollo del sector agropecuario y de desarrollo rural. Con este Fondo se creó una herramienta de financiación de diversos proyectos de fomento, entre ellos, los destinados a fortalecer las obras de infraestructura física de los municipios, como plazas de mercado y centros de acopio. *Sin embargo, dadas las múltiples actividades que financian el fondo, la financiación para la provisión de bienes públicos sectoriales es limitada.*¹⁰

Respecto de los instrumentos complementarios para la planificación y articulación de esfuerzos del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), señala: *No hay una buena articulación entre los PPI con los instrumentos de financiación y desarrollo del sector agropecuario, por lo cual la implementación de esta herramienta es limitada en los territorios.*

Otro de los temas tratados por el CONPES 4098 se refiere al de la logística agropecuaria, que en documento CONPES 3982 “Política Nacional Logística”, busca reducir el tiempo y costos de la cadena logística y posicionar a Colombia como referente logístico en América Latina, en dicha política se estableció la creación del Plan Agrologístico, refiriendo además que la implementación del plan es crucial para atender las necesidades logísticas

⁸ El índice se desarrolla en la tercera sección del presente documento (es una elaboración propia de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible DDRS del DNP) y su valor permite clasificar a los países del más competitivo (posición 1) al de menos competitividad (posición 25).

⁹ CONPES 4098. Pag 16

¹⁰ CONPES 4090. Pág. 17

del sector y mejorar su competitividad; sin embargo, su versión final no ha sido aprobada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que su implementación no ha iniciado generando un vacío de política para mejorar la eficiencia y reducir los costos agrologísticos.

Respecto de la Comercialización y mercados agropecuarios, se señala que la Ley 811 del 2003 creó las Organizaciones de Cadena del Sector Agropecuario, Forestal, Acuícola y Pesquero. Estas organizaciones reúnen a los diferentes actores de la cadena productiva a través de acuerdos entre las partes con el fin de promover la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias, la formación de capital humano, los vínculos entre pequeños productores y empresarios, entre otros aspectos. No obstante, no existe un balance de los acuerdos de cadena realizados en el marco de esta Ley, ni una evaluación de impacto sobre la efectividad de la Ley para impulsar la competitividad agropecuaria.

Desde el 2018, la estrategia Cosecha y Venta a la Fija busca fomentar la agricultura por contrato y con esto reducir la incertidumbre y los riesgos de la comercialización agropecuaria. Esta estrategia de comercialización no se desarrolla sobre un proyecto específico, sino que utiliza la oferta de todas las entidades nacionales, territoriales, la industria y los gremios agropecuarios para asegurar la venta de los productos del Agro. Como incentivo para la participación de los productores el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció una serie de incentivos financieros, técnicos y tributarios. A pesar de su aceptación entre los productores, esta estrategia es de carácter temporal y no existe un instrumento de largo plazo que mantenga la política de agricultura por contrato como de estado.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puso en marcha el Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuario (SNUIRA), con el objetivo de mejorar la captura, calidad, frecuencia y oportunidad de la información para la toma de decisiones; sin embargo, persisten limitantes en cuanto al uso de datos para la toma de decisiones de mercado por parte de los pequeños productores agropecuarios, dada la baja cobertura del servicio de internet en zonas rurales y las capacidades de los productores de usar los datos.

Con respecto a la política de agricultura por contrato se debe indicar que no existe un instrumento de largo plazo que la mantenga como política de estado.

Lo anterior a fin de resaltar, que a pesar de los numerosos esfuerzos en busca del desarrollo del sector agropecuario, persisten las dificultades por diferentes motivos, se evidencia una desconexión normativa, un cúmulo de planes, estrategias y proyectos dispersos, de los cuales no es sencillo determinar su efectividad, ocasionando que la problemática que se pretendía solucionar, no solo no se remedie, sino que se descuiden sus efectos, dado que en el imaginario ya se tiene una norma que se ocupa de ella.

Existen como ya se indicó, históricas dificultades en el sector agropecuario, a las que se les han propuesto toda suerte de soluciones, unas más efectivas que otras, sin embargo, es preciso señalar tres grandes problemáticas que, a juicio de los autores, el cual compartimos los ponentes, concentran las más importantes y su solución deberán ser la base de la futura Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

- Desorden Productivo Agropecuario

En Colombia no existe una adecuada gestión del uso del suelo agropecuario, de ello, da cuenta el UPRA que en sus estudios de zonificación de aptitud, así como la identificación de la frontera agrícola, indica que en el

país se desarrollan actividades agropecuarias en zonas excluidas, se realizan usos de suelo no permitidos, se utiliza el suelo de manera ineficiente, se adelantan actividades sin que se cuenten con las condiciones biofísicas, socioecosistémicas o socioeconómicas necesarias para el mejor aprovechamiento productivo del suelo. A manera de ejemplo en sectores como el arroz la UPRA, con base en el Censo Nacional Arrocerero del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2016, identificó que cerca del 21% de las fincas de arroz secano (1.341) se ubica en zonas no aptas para este cultivo, mientras que un 5% (310) está en zonas que tienen algún tipo exclusión legal (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2019).

Es indiscutible que se debe propender con la mayor diligencia posible por un ordenamiento de la producción agropecuaria, el cual apunta al uso eficiente del suelo rural y el incremento inteligente de la producción, es pues, un proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso eficiente de los recursos en el territorio con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (MADR, 2017).

Atendiendo el término frontera agrícola nacional, el cual corresponde al límite de suelo rural que divide las áreas en las que se puede desarrollar actividades agropecuarias de las que están excluidas tales como las de importancia ambiental estratégica para el país (páramos, humedales, bosques naturales, etc.), Colombia cuenta con 39.600.143 hectáreas con potencial agropecuario, correspondiente al 34.7% del territorio continental¹ (UPRA, 2022).

Del potencial agropecuario, en Colombia sólo se aprovechan alrededor de 7 millones de hectáreas, equivalente a poco más del 17.5% del territorio nacional (UPRA, 2021), lo que refleja un uso ineficiente del suelo, situación que ya había sido identificada por Fedesarrollo, que en un informe realizado en el año 2019 sobre el uso potencial y efectivo de la tierra agrícola con base en los resultados del Censo Nacional Agropecuario del Año 2014.

En consecuencia, los datos de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), se acompañan con los datos de Fedesarrollo, los cuales coinciden en que existe una subutilización del suelo agrícola del país, toda vez que sólo se aprovecha el 25% de las tierras que tienen vocación agrícola (Fedesarrollo, 2019).

Aunado a lo anterior, el mencionado estudio identifica que no existe coincidencia entre uso y vocación del suelo. Por ejemplo, se destaca que sólo el 19% de la producción de Café está ubicada en tierras que se clasifican con vocación agrícola, o que el cultivo de plátano tiene altos niveles de conflicto en uso del suelo ya que su producción se concentra principalmente en tierras de vocación forestal (Fedesarrollo, 2019).

De esta manera, se puede deducir que el país tiene oportunidad de identificar las principales cadenas productivas con mayores rendimientos según la vocación del suelo y las mejores oportunidades de comercialización a nivel nacional, con el fin de optimizar todo el proceso de mercadeo de productos de origen agropecuario.

El término Ordenamiento Productivo Agropecuario sin duda no es nuevo, de hecho, cada gobierno en su momento ha planteado la necesidad de reordenar la producción agropecuaria del país, es así como diferentes planes y estrategias han sido estructuradas con diferentes y rimbombantes títulos, el diagnóstico de dicha necesidad es abundante, los documentos de carácter técnico que dan cuenta de la importancia del mencionado ordenamiento

son numerosos, extensos y “en el papel” absolutamente efectivos, pero la realidad es otra, cada estrategia pretendida se entiende una mejora de la anterior, con la adopción de conceptos modernos en política rural, social, participativa y de gobernanza, pero de poca practicidad y de lenta efectividad.

En la actualidad, existen herramientas de política como son los Planes de Ordenamiento Productivo (POP), este es el proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental.

A la fecha el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha lanzado Planes de Ordenamiento Productivo para las Cadenas de Arroz, Cárnica, Láctea, Maíz, Papa y Caña Panelera.

Otra de las herramientas que se tienen dispuestas es el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), lanzado en el 2018, es una herramienta tecnológica que permite conocer el potencial agropecuario del país, ayudando a planificar los escenarios productivos, este cuenta con información oficial, recientemente dicha plataforma sufrió una actualización, que en voces del ministerio se centró en una mejora respecto al acceso a la población en general.

Y por último en la pretensión del ordenamiento productivo agrícola, se cuenta con una tercera herramienta, denominada Mapas de Aptitud Productiva, la cual es desarrollada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en ella a partir del análisis de numerosos factores de tipo físico, socioeconómicos, socioecosistémicos se determina para un determinado producto agrícola cuál es la zona del país idónea para su producción, definiendo si dicha zona es apta (alta, media o baja), o si es no apta.

No se desconoce el avance que se ha tenido en la creación e implementación de dichas herramientas, pues se consideran importantes y a futuro sentarán bases para el desarrollo agrícola del país, lo cual no es una tarea sencilla, no obstante, dicha construcción de instrumentos junto con otros que lideran diferentes entidades, tuvieron un desarrollo al vaivén de los gobiernos de turno, situación que pretende remediar el presente proyecto de ley, estableciendo los lineamientos para que los diferentes programas, planes y proyectos encuentren una base normativa en donde a partir de la articulación, interoperabilidad y continuidad el avance del sector rural no se vea sumido a las diferentes concepciones políticas.

- **Logística Agropecuaria**

En voces del autor del proyecto de ley, se denomina Logística Agropecuaria, la etapa que se encuentra en una fase posterior a las primeras etapas del proceso productivo agrícola, en las que se incluye el proceso de recolección, acopio, alistamiento, almacenamiento, transporte y distribución. Las deficiencias identificadas en esta denominada fase logística, redundan como uno de los factores principales de la pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.

Vale mencionar que los agricultores colombianos enfrentan serias limitantes logísticas para el transporte de sus productos, lo cual pone en alto riesgo la sanidad de sus productos en condiciones razonables de costos y tiempos de desplazamiento desde las fincas hacia los mercados de destino, lo cierto es que casi de manera generalizada las

carreteras del país, sobre todo las vías terciarias presentan baja calidad y la cobertura es insuficiente, siendo este un gran obstáculo para lograr el desarrollo del sector.

Adicionalmente, la UPRA estimó que el 56% de las Unidades de Producción Agropecuaria se encuentran en un rango de más de 3 horas de desplazamiento entre la cabecera municipal y la UPRA. Este panorama general de la red de carreteras del país muestra una vez más que el retraso de la infraestructura y la calidad de las vías generan sobrecostos en la cadena de producción, ubicando al país en el rango de costos más elevados y con una relación costo de flete sobre costos de las tarifas arancelarias 15 veces superior al promedio de la OCDE (OCDE, 2015).

Otra importante restricción para el sector agropecuario es la relacionada con la carencia de infraestructura logística especializada. De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo, dado que los mercados agrícolas en Colombia son imperfectos y con alta participación de intermediarios, es necesario dar acceso a los pequeños productores a infraestructura logística agropecuaria especializada como centros de acopio, cadenas de frío, secado, centrales de abastos, entre otros, para mejorar la comercialización agropecuaria (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Persiste una insuficiente infraestructura de almacenamiento, manipulación de productos refrigerados y zonas de conexión eléctrica para contenedores refrigerados (DNP, 2018). Como muestra de esta problemática, en 2014 el Índice de Capacidad del Almacenamiento Refrigerado para Colombia fue de 0,03 metros cúbicos por habitante, inferior al rango de 0,3 a 0,5 de los países desarrollados, lo que indica el bajo desarrollo de la cadena de frío en el país (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020).

El déficit de calidad y cobertura de vías, sumado a la falta de infraestructura logística especializada, generan pérdidas para los productores agropecuarios. Según el estudio de pérdidas y desperdicios del DNP, una de cada tres toneladas de alimentos producidos se pierde o se desperdicia y cerca del 40 % de esta pérdida o desperdicio está asociada a actividades logísticas, 20,6% a distribución y 19,8% a poscosecha y almacenamiento (DNP, 2016). Asimismo, el estudio de caso desarrollado por Reina y Adarme (2014) para los municipios de Fuente de Oro y Viotá en el marco de los mercados campesinos, encontró que existen problemas de calidad de los alimentos derivados del manejo poscosecha que se traduce en una reducción de los ingresos por venta del 18%.

Dicha problemática ha sido abordada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el marco de la formulación del Plan Nacional de Logística realizada en el año 2020 (CONPES 3982), en el cual se identificó que el sector agropecuario requería de acciones particulares y diferenciadas que le permitieran atender sus principales problemáticas y cuellos de botella.

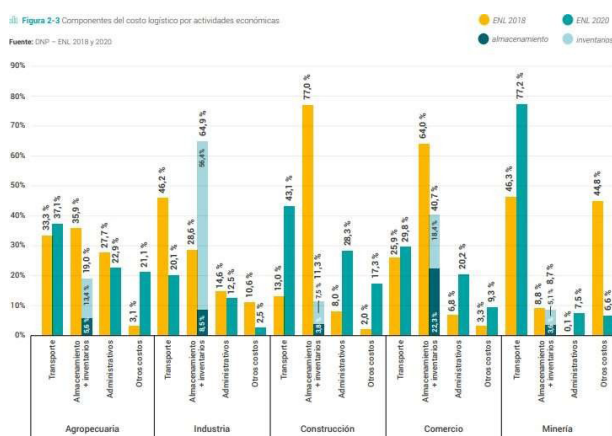
En dicho CONPES respecto de los avances en logística agropecuaria se busca reducir los tiempos y costos de la cadena logística y posicionar a Colombia como un referente logístico en América Latina. Para lograrlo, el país promocionará la intermodalidad de transporte (férreo, carretero, aéreo y fluvial), facilitará el comercio a través de la optimización de trámites e infraestructura en los puertos, y planteará una serie de acciones transversales para mejorar los servicios logísticos.

Así mismo, la Política Nacional Logística (PNL) estableció la creación del Plan Agrologístico, que cuenta con las estrategias para la promoción de

servicios logísticos de valor agregado, la reducción de costos y tiempos logísticos en las cadenas productivas agropecuarias. En tal sentido, la implementación del Plan Agrologístico es crucial para atender las necesidades logísticas del sector y mejorar su competitividad; *sin embargo, su versión final no ha sido aprobada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que su implementación no ha iniciado generando un vacío de política para mejorar la eficiencia y reducir los costos agrologísticos.*

Aunado a lo anterior, según la Encuesta Nacional de Logística (ENL) de 2020, el sector agropecuario tiene el segundo mayor costo logístico relativo a las ventas correspondiente al 22.3% sólo superado por el sector minero con un costo del 25.1%. Adicionalmente es importante resaltar que en comparación con la ENL de 2018 el costo logístico con respecto a las ventas del sector agropecuario era del 12.8%, lo que demuestra que las dificultades agrologísticas se han venido acentuado (DNP, Encuesta Nacional Logística, 2020).

También es importante mencionar que las ENL 2018 y 2020 evidenciaron que los principales componentes del costo logístico en el sector agropecuario son el transporte, el cual incrementó del 33.3% al 37.1% tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:



Fuente: (DNP, Encuesta Nacional Logística, 2020).

A la luz de las problemáticas señaladas para el sector agro en la Encuesta Nacional Logística, podrían ser explicadas en cierta medida por la inexistencia de procesos articuladores, integradores y armónicos de acciones intersectoriales que aborden las problemáticas a nivel de logística agropecuaria. Es por ello que resulta indispensable fortalecer los mecanismos de articulación de Gobierno nacional y de los territorios de conformidad con los requerimientos logísticos de las diversas cadenas productivas agropecuarias.

Se debe señalar que el MADR en coordinación con sus entidades adscritas, ha creado ciertos programas, proyectos y/o estrategias enfocadas en fortalecer los procesos asociativos y la promoción de la inclusión productiva, empero escasamente dichas estrategias han contemplado componentes asociados a la logística agropecuaria.

Si bien de la oferta institucional actual se resaltan los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la Agencia de Desarrollo Rural, los cuales contemplan un componente de Acceso a Activos Productivos o la Línea 2 de Mejoramiento de la Infraestructura productiva, física y social en las áreas rurales del Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agropecuario, su alcance es corto para las diversas demandas y requerimientos sobre logística agropecuaria que demanda el país.

Atendiendo la falencia detectada, para el año 2020, el MADR lanzó el Plan Nacional de Agrologística en lo que denominó la “Versión para Discusión”, dicho documento presenta en su introducción, “una propuesta de estrategias y acciones de coordinación interinstitucional, el desarrollo de condiciones habilitantes y promoción de inversiones y servicios sectoriales necesarios para el desarrollo de una logística eficiente y competitiva de las cadenas de suministro agropecuarias”. Para el año 2022, el DNP presentó invitación formal BM-013-2022 para que los interesados presentaran una propuesta metodológica para realizar “el inventario red infraestructura logística agropecuaria”, a la fecha no se tiene claridad del avance del programa agrologístico.

• **Comercialización Agropecuaria**

La Misión para la Transformación del Campo identificó debilidades asociadas a la comercialización de los productos agropecuarios, tales como “la falta de institucionalidad apropiada, la falta de infraestructura, la falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, el abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y la falta de información” (DNP, Misión para la Transformación del Campo, 2016).

Bajo este contexto, vale resaltar que el Gobierno nacional inmediatamente anterior, realizó algunos avances para atender estas problemáticas identificadas, mediante la formulación del “Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria” derivado de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Ahora bien, la formulación del mencionado plan, se encuentra orientado en fortalecer mecanismos de articulación con otros sectores, no consideró algunos elementos innovadores en materia de comercialización tales como la Agricultura por Contrato, ni tampoco se alineó con los procesos de ordenamiento de la producción y de logística agropecuaria.

Es por lo anterior que aún persisten problemas de alta intermediación en la comercialización, baja adopción de esquemas de agricultura por contrato y limitado uso de información para la toma de decisiones de los productores (DNP, CONPES Competitividad Agropecuaria, 2022).

La Misión para la Transformación del Campo identificó que en el país existe una excesiva intermediación en la comercialización de productos agropecuarios, especialmente aquella que no añade valor a la cadena (Departamento Nacional de Planeación, 2015). La intermediación no solo afecta a los productores agropecuarios, sino también al consumidor, como se evidencia en el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (DNP, 2015). En este plan se estimó que, en promedio, había tres intermediarios en la cadena de comercialización que no agregaban valor y generaban un sobrecosto del 21% sobre el precio final. De esta forma, solo por acercar los consumidores con los productores se podrían obtener ahorros para los primeros y mejoras en los ingresos de los segundos (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Existe una disparidad en la distribución del precio entre los productores y los comercializadores. Por cada peso que paga el consumidor urbano por sus alimentos, algo menos del 40% se queda en el campo y el restante 60% remunera los procesos de mercadeo (intermediación) (Mendoza, 1999). Este problema se acentúa en productos perecederos, que enfrentan grandes pérdidas en poscosecha causadas por deficiencias en logística (falta de cadena de frío, empaques especiales, altos costos de fletes, entre otros). El mismo autor señala

que en estos casos, el 70% o más de su precio queda en manos de la intermediación y menos del 30% en manos del cultivador.

Considerando todos estos obstáculos que se presentan en los procesos de comercialización de productos de origen agropecuario, resulta indispensable que desde el Gobierno nacional se adelanten intervenciones de política integrales que optimicen los recursos estatales invertidos en facilitar los procesos de comercialización agropecuaria y que a su vez aumenten la cobertura a nivel nacional.

Volviendo a la Misión para la Transformación del Campo, se encontró que en el país existe una baja efectividad del gasto público en el sector rural, toda vez que existe duplicidad y desarticulación en las intervenciones por parte del Estado (DNP, Misión para la Transformación del Campo, 2016, pág. 109).

Lo anterior fue reconfirmado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su más reciente y preliminar análisis sobre la Política Rural de Colombia, en el cual señaló que “un mayor grado de coordinación ayudaría a aumentar la eficiencia de las políticas y elevar los estándares de bienestar rural” (OCDE, 2022).

Igualmente, el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural evidenció la problemática y en virtud de ella, planteó dentro de su Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 “Campo con Progreso, Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural” la necesidad de mejorar la articulación entre los diversos actores del sector agropecuario y desarrollo rural, así como la de Gobierno nacional con los actores a nivel territorial (MADR, 2019).

A manera de ejemplo, uno de los problemas asociados a la desarticulación sectorial, lo encontramos en la comercialización y es que, si bien existen algunos programas liderados por el MADR encaminados a mejorar los canales de comercialización de los productores rurales, estos no logran articularse en debida forma con las demás entidades responsables, lo que redundará en el impacto de los programas en el territorio.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En el acápite anterior se señalaron algunas de las problemáticas que presenta el sector agrícola en Colombia, un mayor análisis de ellas se ha desarrollado por multiplicidad de autores durante décadas, la información es amplia y numerosa, y es que los problemas que aquejan al sector, hoy en día persisten a pesar de las investigaciones, artículos, diagnósticos, documentos técnicos, programas, proyectos, planes, estrategias, sistemas y otros, por la desarticulación en la ejecución de los mismos. El presente documento de ponencia no pretende citar dichos conceptos, dado que los problemas ya se encuentran identificados, las causas ya se encuentran determinadas y las soluciones se tienen en alguna medida, pero dispersas.

El proyecto de ley objeto de la ponencia, pretende erigirse como una herramienta integradora de las diferentes estrategias que propenden por el desarrollo del sector agrícola, estableciendo lineamientos para la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, ello a través de tres componentes principales articulados entre sí, a saber: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria, Y iii) Comercialización Agropecuaria.

El componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria tiene por objeto fortalecer la planificación participativa y multisectorial de carácter técnico,

administrativo y político, que permita la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.

Se plantea entonces, que el componente desarrolle el análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional y que permita estudios de tendencias del mercado externo, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación, con el fin de evitar sobreproducción o subproducción de algunas cadenas productivas, evitando variaciones fuertes en los precios de productos de origen agropecuario de vital importancia para Colombia.

Dicho proceso de planificación deberá adelantarse de manera articulada con los diferentes territorios, de manera tal que la producción agrícola territorial sea lo más planificada posible, redundando en una producción agrícola nacional armonizada e inteligente, atendiendo a las necesidades de demanda nacional y extranjera y optimizando la productividad del uso del suelo y considerando la protección de los ecosistemas. Para ello deberán integrarse operativamente las diferentes herramientas e instrumentos que en la actualidad apuntan al objetivo común de desarrollo del sector agropecuario.

Acompasado lo anterior con estrategias de planificación de los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios, motivo por el cual el presente proyecto de ley plantea la integración del componente de logística agropecuaria que desde el año 2020 se expidió por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin de que este supere la fase de discusión y avance a una fase de implementación, y a través de una visión holística con las demás herramientas e instrumentos de ordenamiento de producción agrícola, se integren de manera armónica las fases de la política nacional de mercadeo agrícola.

El componente de Logística Agropecuaria debe formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de los productos agropecuarios. Esto implica, entre otras cosas, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordine con el Ministerio de Transporte el desarrollo de vías terciarias que permitan reducir costos y tiempos de transporte de origen agropecuario, de las principales cadenas productivas del país, teniendo como base la frontera agropecuaria.

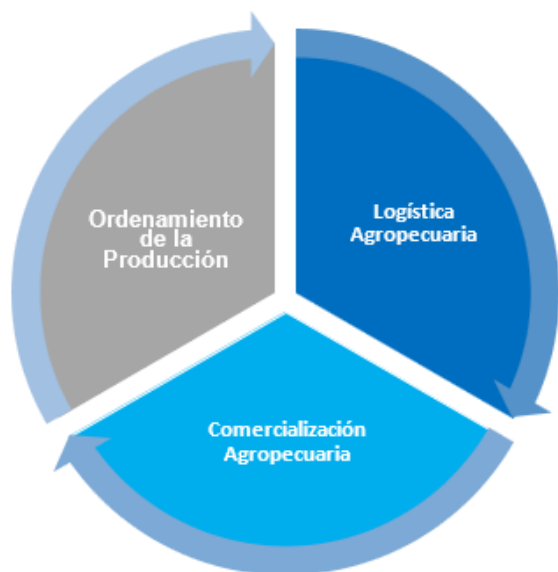
El proyecto de ley plantea la estructuración de un tercer componente, denominado comercialización agrícola, el cual está enfocado en crear, fortalecer y articular los diversos programas, proyectos y estrategias que propendan por la comercialización de productos agropecuarios, tanto para abastecimiento nacional como para aprovechamiento de mercados externos. De esta manera se pretende evitar la atomización de recursos destinados a la comercialización, mejorando la funcionalidad, impacto, y aprovechamiento de los recursos.

El componente de comercialización agrícola, deberá centrarse en la reducción a su expresión necesaria respecto de la intermediación de los pequeños y medianos productores a nivel nacional, ello, mediante estrategias de circuitos cortos de comercialización, agricultura por contrato, y otras que permitan, mejorar las utilidades

por la producción de los productos que los campesinos siembran.

De igual forma, el componente deberá promover gradualmente que los programas de emprendimiento, generación de ingresos e inclusión productiva con origen de actores productivos sean complementados con estrategias de comercialización, a fin de fortalecer el acompañamiento al pequeño y mediano productor hasta el último eslabón de la cadena comercializadora y garantizar una digna remuneración por su trabajo.

Los tres componentes que fundamentan la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario deberán articularse entre sí, a fin de tener una herramienta integradora, articuladora e integral de la comercialización agropecuaria en el país y de sus diversas etapas a través del Consejo Superior del SINAMA, en el cual se articularán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, Presidencia de la República y los territorios, en aras de fortalecer el proceso de comercialización. El autor del proyecto de ley, grafica lo anteriormente dicho en el siguiente esquema:



Fuente: Autor del Proyecto de Ley

5. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley contiene once artículos, el primero plantea el objeto y alcance del proyecto de ley, en él se establece la pretensión del mismo, que no es otra que establecer los lineamientos para la formulación y establecimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, en el segundo artículo encontramos una serie de definiciones que ha considerado el autor del proyecto se estiman necesarias para mejorar el desarrollo normativo del mismo, el artículo tercero determina el plazo para que el Gobierno nacional adopte el objeto del proyecto.

El artículo tercero se encuentra acompañado por dos párrafos, el primero establece que la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario deberá fundamentarse en los tres componentes principales: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria, en cuanto al segundo párrafo determina que la Política deberá contemplar el enfoque diferencial diverso, el cuarto artículo establece cinco objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

El artículo quinto establece la creación de la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, en la

que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (CONSA), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEAS), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR) o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

El artículo sexto identifica el Componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, estableciendo que el mismo se desarrollará a través de seis actividades. En el séptimo artículo del proyecto de ley, se establece el segundo componente de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, denominado Logística Agropecuaria la cual se encuentra determinada por 4 acciones. En el octavo artículo se determina el tercer y último componente de la Política, denominado Comercialización Agropecuaria, el cual se adelantará a través de seis acciones.

El noveno de los artículos del proyecto de ley se denomina Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo, en este se determina que el MADR con el apoyo del DNP establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, los que realizarán una evaluación de impacto cada cuatro años. En el décimo artículo se determina que la Política deberá ser actualizada cada cinco años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de impacto realizadas. El último de los artículos se refiere a la vigencia del proyecto de ley.

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El proyecto de ley no solo atiende el sobrediagnóstico que existe de las problemáticas y obstáculos que históricamente y actualmente presenta el desarrollo del sector agrícola del país, precisamente en lo atinente a la comercialización, pero también a la necesidad de un marco normativo de rango superior que permita integrar los diferentes esfuerzos, estrategias, planes y proyectos que propenden por el impulso comercializador del campo colombiano.

Al desarrollo del sector agropecuario y rural históricamente no se le ha dado un lugar preponderante en la economía del país, gran porcentaje de programas y proyectos del sector no son llevados a cabo, pues por regla general han dependido de la voluntad del gobernante de turno. Es imperiosa, la implementación de una política agropecuaria que trascienda los años de mandato del gobernante, que se abarquen proyectos a largo plazo que logren darle la importancia que merece el sector.

Dentro de las numerosas debilidades del sector agropecuario, tenemos que la estructura de las cadenas de comercialización privilegian en gran medida a los intermediarios, los mecanismos de transferencias de precios no son eficientes entre los productores y consumidores finales, la insuficiente estructura física apropiada para el transporte y movilización de los productos agropecuarios, la falta de competitividad del mercado agrícola frente a mercados extranjeros, el escaso desarrollo de esquemas modernos de distribución y comercialización, la concentración de la propiedad de las tierras, la precariedad de derechos, la ausencia de

formalización del sector, el alto costo de la tierra, las precarias condiciones de los agricultores, las brechas entre los ingresos urbanos y rurales, la débil incursión en los mercados internacionales, la poca armonización entre las actividades agrícolas y el cuidado medio ambiental, entre otros, son dificultades históricas del sector que a la fecha pese a los esfuerzos institucionales no han podido solventarse de manera contundente ni definitiva.

Con buen criterio el proyecto de ley integra las innumerables problemáticas del sector agropecuario en tres grandes causas, las que van desde el desorden en la producción agrícola, pasando por la mala planificación logística agrícola y terminando en la última fase de comercialización ineficiente, identificando además que la desarticulación institucional, las estrategias de corto y mediano plazo, el viraje de las concepciones políticas y la insuficiencia de recursos han obstaculizado la superación del estancamiento del campo y su producción.

Frente a las problemáticas que durante décadas vienen afectando el desarrollo del sector agropecuario, la adopción de una Política Nacional de Mercadeo se estima necesaria, conveniente y pertinente, dado que en el marco de la actual Reforma Agraria Integral que viene impulsando el Gobierno nacional, la cual pretende solucionar una de las grandes dificultades históricas de los agricultores, la propiedad de la tierra, siendo esta, apenas una de las soluciones que requiere el campo colombiano, es por ello que el objeto del proyecto de ley fortalecería en gran medida la solución a otras problemáticas identificadas, que en conjunto garantizarán que el sector cuente con las herramientas e instrumentos que le permitan decididamente avanzar hacia un campo altamente productivo, equitativo y competitivo.

Ciertamente existen una serie de normativas, estrategias y planes que incluso se vienen implementando en la actualidad, por ejemplo los Planes de Ordenamiento Productivo (POP), el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), los mapas de aptitud productiva de la UPRA, el Plan Nacional de Agrologística, entre otras, algunas de ellas se encuentran contenidas en acuerdos, políticas ministeriales y en documentos CONPES, lo que representa un avance significativo en el desarrollo del campo, pero ello no significa que exista en Colombia una Política Nacional Agropecuaria, precisamente una de las falencias que se ha diagnosticado en el sector es la desarticulación normativa e institucional, que es en síntesis lo que viene a suplir el proyecto de ley.

Del análisis documental y normativo adelantado en el marco del presente proyecto de ley, se pudo evidenciar la existencia de numerosas agencias, planes y sistemas que apuntan a regular o solucionar diferentes problemáticas del sector agrícola, entre ellos tenemos los siguientes: Agencia de Desarrollo Rural, Red de Información del Sector Agropecuario, Asistencia Técnica Agropecuaria, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, Fondo Agropecuario de Garantías, Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Instituto Colombiano Agropecuario, Incentivo al Seguro Agropecuario, Mesa Nacional de Insumos Agropecuarios, Misión para la Transformación del Campo, Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural, Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas, Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, Proyectos Integrales de

Desarrollo Agropecuario y Rural, Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector Agropecuario, Política Nacional de Insumos Agropecuarios, Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Plan Nacional para apoyar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Política Nacional Logística, Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del sector Agropecuario, Sistema de Información Sanitaria para la Importación y Exportación de Productos Agrícolas y Pecuarios, Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria, Servicio Público de Extensión Agropecuaria, Unidad de Producción Agropecuaria, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, así mismo, se tienen 36 planes de acción de documentos CONPES, lo que se traduce en 254 acciones en total.

El proyecto de ley tiene claridad en su alcance y no pretende deshacer lo que se ha construido a través de décadas, que valga la pena decir, no todo ha sido fracaso, se han establecido estrategias, planes y políticas que han mejorado las condiciones del sector, o por lo menos han establecido bases para impulsar en algún momento el desarrollo agropecuario tan esperado y deseado por todos, en consecuencia, no se tiene mayor pretensión que la de establecer lineamientos para el posterior desarrollo de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, un necesario e importante paso, a fin de lograr que las diferentes estrategias no se encuentren dispersas en resoluciones, documentos técnicos o acuerdos que tengan el riesgo de engavetarse por no hacer parte de una norma que esté por encima de la voluntad de cada gobierno.

Se requiere entonces de una estructura o marco normativo de largo plazo que permita la articulación de las diferentes estrategias, planes y proyectos que solventen los vacíos de política que obstaculizan la comercialización de los productos agropecuarios en el país, además de ello la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario será el instrumento integrador y de convergencia de las diferentes entidades del Estado que tienen desde diferentes misionalidades responsabilidades en procurar el desarrollo del sector, lo anterior estableciendo en principio pero no de forma definitiva lineamientos sobre la premisa de tres hitos: i) Ordenamiento Productivo Agropecuario, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria.

El desarrollo del sector agropecuario del país, no puede continuar supeditado a los diferentes planes de gobierno, debe implementarse una política nacional que permita aunar esfuerzos desde las diferentes entidades nacionales y territoriales, que se constituya en el marco de un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, enfocada en la solución de dificultades, de manera dinámica no pretendiendo eliminar problemas históricos desde el enunciado simplemente, pero sí buscando la transformación del comportamiento de los actores relacionados, es por ello, que el Congreso de la República no puede sustraerse de su deber en la construcción de una herramienta que pretende impulsar el desarrollo del campo colombiano.

En consecuencia, reiterando la importancia del proyecto de ley, se estima necesario adicionar algunos tópicos al mismo, a fin de efectivizar el alcance y pretensiones, como se muestran a continuación:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación y establecimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario como instrumento orientador de la producción y comercialización de productos de origen agropecuario.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación y establecimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, como instrumento <u>integrador y orientador</u> de la producción <u>agropecuaria, logística agropecuaria</u> y comercialización de productos de origen agropecuario.</p>	<p>Se adiciona el concepto integrador dado que esta es una de las características de las políticas públicas.</p> <p>Así mismo, se adiciona la palabra logística en el entendido que es sobre este aspecto además de los de producción y comercialización donde se fundamentará la futura política nacional agropecuaria.</p>
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:</p> <p>1. Sector Agropecuario: Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos.</p> <p>2. Mercadeo Agropecuario: Se define como el conjunto de actividades económicas que implican el traslado de productos de origen agropecuario, desde su producción hasta su consumo, bajo un marco legal e institucional.</p> <p>3. Ordenamiento Productivo: Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.</p> <p>4. Logística Agropecuaria: Proceso funcional a la cadena de valor que involucra elementos, procesos y actores que intervienen y se interrelacionan para permitir la transferencia y adecuación de los bienes agropecuarios desde las zonas de producción hasta las zonas de consumo.</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:</p> <p>1. Agricultura por Contrato: Acuerdo contractual entre grandes compradores, como las agroindustrias y los almacenes de cadena, y los productores agropecuarios, para el cultivo, cosecha y abastecimiento de productos agrícolas con entregas a futuro y características de compra y venta predeterminadas antes de iniciar el cultivo.</p> <p>2. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria: Sistema de producción y organización, gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.</p> <p>3. Circuitos Cortos de Comercialización: Forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.</p> <p>4. Encadenamientos Productivos: Formas de articular <u>vinculación comercial de</u> a las explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.</p>	<p>Se modifica el orden de las definiciones aplicando así la técnica legislativa para facilitar la lectura al receptor.</p> <p>Se modifica el numeral 4, en el sentido de ampliar la definición de encadenamientos productivos pasando de articulación a una vinculación de tipo comercial.</p> <p>Se modifica en el numeral 6 del artículo, la palabra transferencia por la palabra intercambio, dado que esta última es utilizada en el sector logístico de transporte para significar las actividades de movilización de bienes agropecuarios.</p> <p>Se modifica el numeral 7, la palabra legal por la palabra normativo, en el entendido de que se pretende cubrir toda la normativa existente y no solo la ley.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>5. Agricultura por Contrato: Acuerdo contractual entre grandes compradores, como las agroindustrias y los almacenes de cadena, y los productores agropecuarios, para el cultivo, cosecha y abastecimiento de productos agrícolas con entregas a futuro y características de compra y venta predeterminadas antes de iniciar el cultivo.</p> <p>6. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria: Sistema de producción y organización, gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.</p> <p>7. Circuitos Cortos de Comercialización: Forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.</p> <p>8. Encadenamientos Productivos: Formas de articular a las explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.</p> <p>9. Enfoque Diferencial: Perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares debido a su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, discapacidad, etc.</p>	<p>5. Enfoque Diferencial: Perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares debido a su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, discapacidad, etc.</p> <p>6. Logística Agropecuaria: Proceso funcional a la cadena de valor que involucra elementos, procesos y actores que intervienen y se interrelacionan para permitir la transferencia el intercambio y adecuación de los bienes agropecuarios desde las zonas de producción hasta las zonas de consumo.</p> <p>7. Mercadeo Agropecuario: Se define como el conjunto de actividades económicas que implican el traslado de productos de origen agropecuario, desde su producción hasta su consumo, bajo un marco legal legal normativo e institucional.</p> <p>8. Ordenamiento Productivo: Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.</p> <p>9. Sector Agropecuario: Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos.</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 3°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. En un plazo de un (1) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en las que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, mecanismos de mediano y largo plazo que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario.</p> <p>Parágrafo 1°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario integrará tres (3) componentes principales: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario contemplará diversos enfoques diferenciales tales como género, étnico, víctimas, reincorporadas y demás que considere el Gobierno nacional con el fin de reconocer que la población rural es diversa y que requieren de acciones afirmativas.</p>	<p>Artículo 3°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. En un plazo de un (1) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en las que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos de mediano y largo plazo e indicadores de seguimiento, que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario.</p> <p>Parágrafo 1°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario integrará tres (3) componentes principales: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario contemplará diversos enfoques diferenciales tales como género, étnico, víctimas, reincorporadas y demás que considere el Gobierno nacional con el fin de reconocer que la población rural es diversa y que requieren de acciones afirmativas.</p>	<p>Se eliminan del artículo 3° los parágrafos 1° y 2°, en virtud de que los mismos por técnica legislativa se adecuan de mejor forma en el artículo 5.</p> <p>Así mismo, se adicionan las palabras “responsables” y “indicadores de seguimiento”, a fin de ampliar el articulado a conceptos que permitan asignar responsabilidades e instrumentos de seguimiento.</p>
<p>Artículo 4°. Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estrategias nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario. 2. Promover el ordenamiento productivo del sector agropecuario de manera tal que se optimice el uso sostenible del suelo de acuerdo a su vocación y se aumente la competitividad, manteniendo sostenibilidad social, ambiental y económica. 3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario. 4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación. 5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario. 	<p>Artículo 4°. Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estrategias nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario. 2. Promover el ordenamiento productivo del sector agropecuario de manera tal que se optimice el uso sostenible del suelo de acuerdo a su vocación y se aumente la competitividad, manteniendo sostenibilidad social, ambiental y económica. 3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario. 4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación. 5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario. 	<p>Se adiciona el numeral 6 al artículo a fin de procurar que se garantice el suministro de las materias primas necesarias para la producción de productos de origen agropecuario, integrando en la política de mercadeo los insumos para lograr la producción.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
	<p><u>6. Establecer medidas que permitan garantizar la disponibilidad de las materias primas necesarias para la producción de productos de origen agropecuario.</u></p>	
<p>Artículo 5°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Gobierno nacional establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Conseas), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR) o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.</p>	<p>Artículo 5°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Gobierno nacional establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <u>quien liderará y coordinará la misma</u>, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), <u>el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia)</u>, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Conseas), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR) o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.</p> <p><u>En todo caso el Gobierno nacional estará facultado para integrar a la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, actores de diferentes instancias que en su criterio puedan aportar a la construcción de la Política.</u></p> <p><u>Parágrafo 1°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario integrará tres (3) componentes principales: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario contemplará diversos enfoques diferenciales tales como género, étnico, víctimas, reincorporados y demás que considere el Gobierno nacional con el fin de reconocer que la población rural es diversa y que requieren de acciones afirmativas.</u></p>	<p>Se modifica el artículo 5° en el sentido de asignar al MADR el liderazgo y coordinación de la Mesa Técnica, así mismo se integra a la Mesa, a el ICA, a el ADR y a Agrosavia dadas los aportes que desde sus misionalidades pueden enriquecer la construcción de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</p> <p>Se anexa un inciso al artículo, en el sentido de permitir que el Gobierno nacional integre a la Mesa Técnica, diferentes actores que desde distintos ámbitos puedan llegarle aportar a la construcción de la Política.</p> <p>Se anexan los párrafos 1 y 2 que inicialmente se encontraban en el artículo tercero, habida cuenta que por técnica legislativa se adecuan mejor al presente artículo.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 6°. Componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un primer componente denominado Ordenamiento de la Producción Agropecuaria que se encargará de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional y estudios de tendencias del mercado externo, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación. 2. Proponer e implementar estrategias que orienten y promuevan el ordenamiento productivo agropecuario a nivel territorial que optimice la producción agropecuaria de acuerdo con la vocación de uso del suelo. 3. Realizar análisis de impacto de posibles procesos de sustitución de importaciones de cadenas productivas clave para garantizar la seguridad alimentaria del país, considerando los efectos en los precios para los consumidores. 4. Realizar recomendaciones a las entidades territoriales sobre la programación de áreas de siembra y producción de productos de cadenas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales de conformidad con los análisis de demanda y oferta de productos agropecuarios. 5. Establecer instrumentos de prevención y contención de los efectos derivados del riesgo climático y tomar mejores decisiones basadas en información de clima y su impacto sobre los cultivos. 6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. 	<p>Artículo 6°. Componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria. <u>La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de</u> la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un primer componente denominado Ordenamiento de la Producción Agropecuaria y asignará responsable(s), que se encargará(n) de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional, y estudios de tendencias del mercado externo, y estudios de las oportunidades de la demanda de productos étnicos y exóticos, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación. 2. Proponer e implementar estrategias que orienten y promuevan el ordenamiento productivo agropecuario a nivel territorial que optimice la producción agropecuaria de acuerdo con la vocación de uso del suelo. 3. Realizar análisis de impacto de posibles procesos de sustitución de importaciones de cadenas productivas clave para garantizar la seguridad alimentaria del país, considerando los efectos en los precios para los consumidores. 4. Realizar recomendaciones a las entidades territoriales sobre la programación de áreas de siembra y producción de productos de cadenas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales de conformidad con los análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios. 5. Establecer instrumentos de prevención y contención de los efectos derivados del riesgo climático y tomar mejores decisiones basadas en información de clima y su impacto sobre los cultivos. 6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. 7. <u>Realizar seguimiento y determinar las medidas necesarias que permitan garantizar la disponibilidad de insumos agropecuarios en el territorio nacional.</u> 	<p>Se modifica la redacción del artículo, a fin de precisar quién es la responsable de desarrollar el componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, así mismo, se determina que se deberá asignar un responsable de la ejecución de las actividades que desarrollan el componente.</p> <p>Se incluye en el numeral 1 el estudio de las oportunidades de la demanda de productos étnicos y exóticos para el aprovechamiento de la biodiversidad y generación de valor agregado a la producción regional.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 7°. Componente de Logística Agropecuaria. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un segundo componente denominado Logística Agropecuaria que se encargue de:</p> <p>1. Identificar necesidades de bienes públicos y/o privados necesarios para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios.</p> <p>2. Identificar, priorizar y promover la construcción y/o mejoramientos de vías terciarias relevantes que faciliten los procesos de transporte de productos de origen agropecuario para comercialización nacional o para exportación.</p> <p>3. Formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de productos agropecuarios.</p> <p>4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.</p>	<p>Artículo 7°. Componente de Logística Agropecuaria. <u>La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de</u> la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un segundo componente denominado Logística Agropecuaria <u>y asignará a la entidad responsable,</u> que se encargue de:</p> <p>1. Identificar necesidades de bienes públicos y/o privados necesarios para facilitar los procesos de <u>transformación,</u> recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento, transporte <u>y de ser necesaria, la cadena de frío,</u> de productos agropecuarios</p> <p>2. Identificar, priorizar y promover la construcción y/o mejoramientos de vías terciarias relevantes que faciliten los procesos de transporte de productos de origen agropecuario para comercialización nacional o para exportación.</p> <p>3. Formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de <u>transformación,</u> recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento, transporte <u>y de ser necesaria, la cadena de frío,</u> de productos agropecuarios.</p> <p>4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.</p>	<p>Se modifica la redacción del artículo a fin de precisar quién es la responsable de desarrollar el componente de Logística Agropecuaria, así mismo, se determina que se deberá asignar un responsable de la ejecución de las actividades que desarrollan el componente.</p> <p>En los numerales 1 y 3 se adiciona la palabra “transformación” y la palabra “cadena de frío” a fin de ampliar el espectro de las pretensiones de las actividades a desarrollar.</p>
<p>Artículo 8°. Componente de Comercialización Agropecuaria. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un tercer componente sobre comercialización agropecuaria que se encargue de:</p> <p>1. Articular todos los programas, proyectos y/o estrategias de inclusión productiva, generación de ingresos, asociatividad y emprendimiento que tenga el Gobierno nacional con estrategias de comercialización tales como circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, emparejamientos productivos, agricultura por contrato o y demás instrumentos que faciliten los canales de comercialización.</p>	<p>Artículo 8°. Componente de Comercialización Agropecuaria. <u>La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de</u> la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un tercer componente sobre comercialización agropecuaria <u>y asignará a la entidad responsable,</u> que se encargue de:</p> <p>1. Articular todos los programas, proyectos y/o estrategias de inclusión productiva, generación de ingresos, asociatividad y emprendimiento que tenga el Gobierno nacional con estrategias de comercialización tales como circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, emparejamientos productivos, agricultura por contrato o y demás instrumentos que faciliten los canales de comercialización.</p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo, en el que se crea el certificado y sello “carne libre de deforestación, en el entendido que, si se quiere integrar al consumidor final como actor importante en el proyecto de ley, la implementación de dicho mecanismo resulta obligatorio, pero además garantiza que las metas propuestas tengan un objetivo acreditable, que puede redundar en beneficios a todos los participantes de la actividad ganadera.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
<p>2. Realizar propuestas de instrumentos de política que reduzcan la intermediación en los procesos de comercialización de pequeños y medianos productores.</p> <p>3. Realizar análisis de los programas, proyectos y estrategias de comercialización y promover propuestas de unificación para evitar la atomización de recursos y se mejore la funcionalidad e impacto de los instrumentos de intervención.</p> <p>4. Establecer espacios recurrentes de encuentro entre la demanda y la oferta de productos de origen agropecuario a nivel regional y municipal que faciliten los entornos de comercialización y reduzcan la intermediación.</p> <p>5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.</p> <p>6. Desarrollar estrategias a nivel territorial para aumentar las compras públicas de alimentos de pequeños productores locales y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.</p>	<p>2. Realizar propuestas de instrumentos de política que reduzcan la intermediación en los procesos de comercialización de pequeños y medianos productores <u>permitiéndoles mejorar sus ingresos equilibrando la distribución de las utilidades.</u></p> <p>3. Realizar análisis de los programas, proyectos y estrategias de comercialización y promover propuestas de unificación para evitar la atomización de recursos y se mejore la funcionalidad e impacto de los instrumentos de intervención.</p> <p>4. Establecer espacios recurrentes de encuentro entre la demanda y la oferta de productos de origen agropecuario a nivel regional y municipal que faciliten los entornos de comercialización y reduzcan la intermediación.</p> <p>5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.</p> <p>6. Desarrollar estrategias a nivel territorial para aumentar las compras públicas de alimentos de pequeños productores locales y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.</p> <p><u>7. Diseñar e implementar estrategias que promuevan la inversión extranjera directa, que favorezcan el desarrollo de encadenamientos productivos, el desarrollo de infraestructura productiva y de transformación y procesos de comercialización de productos agropecuarios.</u></p>	
<p>Artículo 9° Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y adicionalmente realizará una evaluación de impacto cada cuatro (4) años de su implementación.</p>	<p>Artículo 9° Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y adicionalmente realizará una evaluación de <u>impacto los avances y resultados frente a las metas trazadas</u> cada cuatro (4) años de su implementación.</p>	<p>Se modifica la palabra impacto, a fin de ampliar el espectro del análisis en la evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</p>
<p>Artículo 10. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. La política de mercadeo agropecuaria será actualizada cada cinco (5) años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de impacto planteadas en el artículo noveno de la presente ley.</p>	<p>Artículo 10. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. La política de mercadeo agropecuaria será actualizada cada cinco (5) años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de <u>impacto los avances y rendimientos de las metas</u> planteadas en el artículo noveno de la presente ley.</p>	<p>Se modifica la palabra impacto, a fin de ampliar el espectro del análisis en la evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE	COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN
Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.	Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.	Sin modificaciones.

7. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.* Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...).”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que *per se* el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que entiendan que con su participación podrían obtener algún beneficio en los términos ya mencionados.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar

frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

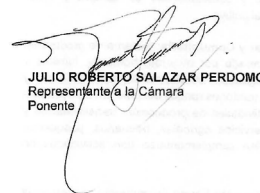
8. PROPOSICIÓN

Con base en las razones anteriormente expuestas, presentamos **PONENCIA POSITIVA** al **Proyecto de ley 291 de 2022 Cámara**, “*por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones*” y solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes dar primer debate, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,


OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
Representante a la Cámara
Coordinadora ponente


JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN
Representante a la Cámara
ponente


JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, como instrumento integrador y orientador de la producción agropecuaria, logística agropecuaria y comercialización de productos de origen agropecuario.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:

1. Agricultura por Contrato: Acuerdo contractual entre grandes compradores, como las agroindustrias y los almacenes de cadena, y los productores agropecuarios, para el cultivo, cosecha y abastecimiento de productos agrícolas con entregas a futuro y características de compra y venta predeterminadas antes de iniciar el cultivo.

2. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria: Sistema de producción y organización, gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras, que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.

3. Circuitos Cortos de Comercialización: Forma de comercio basada en la venta directa de

productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.

4. Encadenamientos Productivos: Formas de vinculación comercial de explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.

5. Enfoque Diferencial: Perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares debido a su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, discapacidad, etc.

6. Logística Agropecuaria: Proceso funcional a la cadena de valor que involucra elementos, procesos y actores que intervienen y se interrelacionan para permitir el intercambio y adecuación de los bienes agropecuarios desde las zonas de producción hasta las zonas de consumo.

7. Mercadeo Agropecuario: Se define como el conjunto de actividades económicas que implican el traslado de productos de origen agropecuario, desde su producción hasta su consumo, bajo un marco normativo e institucional.

8. Ordenamiento Productivo: Proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que permite la armonización de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, privilegiando el adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, la adecuación y transformación de la producción) el uso eficiente del suelo y la sostenibilidad social, ambiental y económica, orientado al logro de la competitividad sectorial.

9. Sector Agropecuario: Se entiende por sector agropecuario aquel cuya actividad económica está circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como la adecuación y la transformación de la producción, los servicios de apoyo asociados y la comercialización de productos.

Artículo 3°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. En un plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en las que se identifiquen y determinen estrategias, prioridades, responsables, mecanismos de mediano y largo plazo e indicadores de seguimiento, que faciliten y optimicen el Proceso de Mercadeo Agropecuario.

Artículo 4°. Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:

1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estrategias nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario.

2. Promover el ordenamiento productivo del sector agropecuario de manera tal que se optimice el uso sostenible del suelo de acuerdo a su vocación y se aumente la competitividad, manteniendo sostenibilidad social, ambiental y económica.

3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario.

4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación.

5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario.

6. Establecer medidas que permitan garantizar la disponibilidad de las materias primas necesarias para la producción de productos de origen agropecuario.

Artículo 5°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Gobierno nacional establecerá una mesa técnica intersectorial en la que participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien liderará y coordinará la misma, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, encargada de la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, quienes trabajarán en conjunto con los territorios a través del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa), los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Conseas), los Consejos Municipales de Desarrollo Agropecuario (CMDR) o demás mecanismos de interacción regional y con la academia.

En todo caso el Gobierno nacional estará facultado para integrar a la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, actores de diferentes instancias que en su criterio puedan aportar a la construcción de la Política.

Parágrafo 1°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario integrará tres (3) componentes principales: i) Ordenamiento de la Producción Agropecuaria, ii) Logística Agropecuaria y iii) Comercialización Agropecuaria.

Parágrafo 2°. La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario contemplará diversos enfoques diferenciales tales como género, étnico, víctimas, reincorporadas y demás que considere el Gobierno nacional con el fin de reconocer que la población rural es diversa y que requieren de acciones afirmativas.

Artículo 6°. Componente de Ordenamiento de la Producción Agropecuaria. La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un primer componente denominado Ordenamiento de la Producción Agropecuaria y asignará responsable(s), que se encargará(n) de:

1. Realizar análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios a nivel nacional, estudios de tendencias del mercado externo y estudios de las oportunidades de la demanda de productos étnicos y exóticos, análisis de necesidad de importación de productos agropecuarios e identificación de oportunidades de exportación.

2. Proponer e implementar estrategias que orienten y promuevan el ordenamiento productivo agropecuario a nivel territorial que optimice la producción agropecuaria de acuerdo con la vocación de uso del suelo.

3. Realizar análisis de impacto de posibles procesos de sustitución de importaciones de cadenas productivas clave para garantizar la seguridad alimentaria del país, considerando los efectos en los precios para los consumidores.

4. Realizar recomendaciones a las entidades territoriales sobre la programación de áreas de siembra y producción de productos de cadenas agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y forestales de conformidad con los análisis de la demanda y de la oferta de productos agropecuarios.

5. Establecer instrumentos de prevención y contención de los efectos derivados del riesgo climático y tomar mejores decisiones basadas en información de clima y su impacto sobre los cultivos.

6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

7. Realizar seguimiento y determinar las medidas necesarias que permitan garantizar la disponibilidad de insumos agropecuarios en el territorio nacional.

Artículo 7°. Componente de Logística Agropecuaria.

La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un segundo componente denominado Logística Agropecuaria y asignará a la entidad responsable, que se encargue de:

1. Identificar necesidades de bienes públicos y/o privados necesarios para facilitar los procesos de transformación, recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento, transporte y de ser necesaria, la cadena de frío de productos agropecuarios.

2. Identificar, priorizar y promover la construcción y/o mejoramientos de vías terciarias relevantes que faciliten los procesos de transporte de productos de origen agropecuario para comercialización nacional o para exportación.

3. Formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de transformación, recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento, transporte y de ser necesaria, la cadena de frío de productos agropecuarios.

4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.

Artículo 8°. Componente de Comercialización Agropecuaria. La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario desarrollará un tercer componente sobre comercialización agropecuaria y asignará a la entidad responsable, que se encargue de:

1. Articular todos los programas, proyectos y/o estrategias de inclusión productiva, generación de ingresos, asociatividad y emprendimiento que tenga el Gobierno nacional con estrategias de comercialización tales como circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, emparejamientos productivos, agricultura por contrato y demás instrumentos que faciliten los canales de comercialización.

2. Realizar propuestas de instrumentos de política que reduzcan la intermediación en los procesos de comercialización de pequeños y medianos productores permitiéndoles mejorar sus ingresos equilibrando de mejor manera la distribución de las utilidades.

3. Realizar análisis de los programas, proyectos y estrategias de comercialización y promover propuestas de unificación para evitar la atomización de recursos y se mejore la funcionalidad e impacto de los instrumentos de intervención.

4. Establecer espacios recurrentes de encuentro entre la demanda y la oferta de productos de origen agropecuario a nivel regional y municipal que faciliten los entornos de comercialización y reduzcan la intermediación.

5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.

6. Desarrollar estrategias a nivel territorial para aumentar las compras públicas de alimentos de pequeños productores locales y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

7. Diseñar e implementar estrategias que promuevan la inversión extranjera directa, que favorezcan el desarrollo de encadenamientos productivos, el desarrollo de infraestructura productiva y de transformación y procesos de comercialización de productos agropecuarios.

Artículo 9°. Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de seguimiento de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y adicionalmente realizará una evaluación de los avances y resultados frente a las metas trazadas cada cuatro (4) años de su implementación.

Artículo 10. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. La Política de Mercadeo Agropecuario será actualizada cada cinco (5) años de conformidad con los resultados de las evaluaciones de avances y rendimientos de las metas planteadas en el artículo noveno de la presente ley.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


 OLGA BEATRIZ GÓNZALEZ CORREA
 Representante a la Cámara
 Coordinadora ponente


 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
 Representante a la Cámara
 ponente


 JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
 Representante a la Cámara
 Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 308 - viernes 14 de abril de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
FE DE ERRATAS	
Fe de erratas al informe de ponencia para primer debate en Cámara del proyecto de ley 094 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el principio de responsabilidad extendida del productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.....	1
Proyecto de ley número 94 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para envases y empaques de vidrio, metal, aluminio, papel y cartón.	15
Informe de Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes de la República al Proyecto de Ley Número 280 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 1448 de 2011, con el fin de dotar de facultades Jurisdiccionales a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para adelantar el proceso de restitución de tierras por vía administrativa y se dictan otras disposiciones.....	18
Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 291 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se dictan otras disposiciones.....	45