



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 726

Bogotá, D. C., jueves, 15 de junio de 2023

EDICIÓN DE 24 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PRO- YECTO DE LEY NUMERO 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 Segundo Debate del 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.**

Respetado señor Presidente, mediante documento CQCP 3.5 / 366 / 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 Yair 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 Plenaria de la Cámara de Representantes, el presente informe

de ponencia positiva, para su estudio, análisis y decisión

Cordialmente,

  
**OLGA BEATRIZ GONZALEZ 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 número 291 de 2022, de autoría del honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández* entre otros honorables senadores y representantes, el cual tiene como propósito establecer 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 iniciativa de los honorables representantes *Wilmer Yair Castellanos Hernández, Juan Diego Muñoz Cabrera, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Flora Perdomo Andrade, Jaime Rodríguez Contreras, Olga Lucía Velásquez Nieto, Wilder Ibersón 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, mediante oficio CQCP 3.5 / 235 / 2022-2023 la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional informó de la designación 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.

El día 31 de mayo de 2023, se adelantó el primer debate al Proyecto de ley número 291 de 2022 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el cual fue aprobado con dos modificaciones.

El día 1° de junio de 2023, mediante Oficio CQCP 3.5 / 366 / 2022-2023, se designó como ponentes para segundo 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 Yair Castellanos Hernández y otros honorables Senadores y Representantes.

### 3. ANTECEDENTES 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 importables<sup>1</sup>. 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 ostensiblemente<sup>2</sup>.

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 Vallejo<sup>3</sup>. 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 macroeconómica<sup>4</sup>. 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 exportaciones<sup>5</sup>.

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 la reducción

<sup>1</sup> Jaramillo, Carlos Felipe, *Crisis y Transformación de la agricultura colombiana*, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2002, p. 44.

<sup>2</sup> Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique, *La agricultura en el Siglo XX*, Fondo de cultura económica, 2006, p. 145.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 46.

<sup>4</sup> Jaramillo, op. cit., p. 47.

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

que se registró en la protección para cultivos importables”<sup>6</sup>.

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 mercado<sup>7</sup>.

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 querer 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 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

<sup>6</sup> Jaramillo, op. cit., p. 50.

<sup>7</sup> La SAC (Sociedad de agricultores de Colombia) en su documento “Situaciones y perspectivas del agro Colombiano FAO (Organización para el fomento de la agricultura) 2002” 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.

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<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>.

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)<sup>10</sup>.

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 financia el fondo, la financiación para la provisión de bienes públicos sectoriales es limitada<sup>11</sup>.

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 los 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 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

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Conpes 4098, p. 16.

<sup>10</sup> Conpes 4090, p. 17.

<sup>11</sup> Conpes 4090, p. 17.

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 Arrocero del Departamento Administrativo Nacional de

Estadística (DANE, 2016), identificó que cerca del 21% de las fincas de arroz seco (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 continental (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, 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, está 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, socio económicos, socio ecosistémicos, 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 post cosecha 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 post cosecha 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.

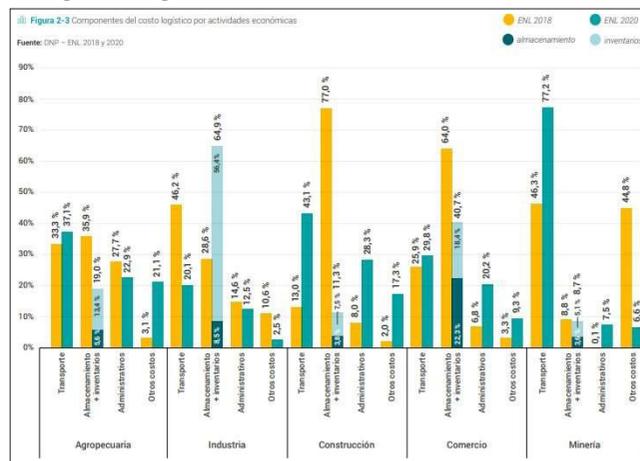
En dicho Conpes respecto de los avances en logística agropecuaria se busca reducir los tiempos y costos de la cadena logística y posicionar a Colombia como un referente logístico en América Latina. Para lograrlo, el país promocionará la intermodalidad de transporte (férreo, carretero, aéreo y fluvial), 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% solo 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 acentuando (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 agropecuario 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 sobre costo 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 post cosecha 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, p. 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 del 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. PONENCIA Y DESARROLLO EN PRIMER DEBATE

##### Impedimentos

Previo a la discusión del debate del proyecto de ley, fueron puestos a consideración los impedimentos presentados por los honorables representantes Ermes Evelio Pete Vivas, Diego Patiño Amariles, los cuales fueron negados por los integrantes de la Comisión Quinta, con una votación de 3 votos a favor y 10 votos en contra.

Así mismo, los honorables Representantes Luis Ramiro Ricardo Buevas y Juan Pablo Salazar Rivera, presentaron impedimentos para la discusión y votación del proyecto de ley, los cuales fueron

aprobados por los integrantes de la Comisión Quinta, con una votación de 8 votos a favor y 7 votos en contra.

### Discusión del articulado

La ponencia para primer debate presentó 11 artículos, el primer artículo se refiere al objeto del mismo, en el que se establece que a través del proyecto se determinarán los lineamientos para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, para este, no se presentaron proposiciones en el debate adelantado.

El segundo artículo se refiere a las definiciones que contiene el proyecto de ley, son nueve definiciones las cuales no sufrieron cambios en el debate desarrollado, en lo que respecta al artículo tercero se refiere al plazo en que deberá implementarse la política nacional de mercadeo agropecuario, en el mismo, se determinan las particularidades que debe presentar dicha política, para este, no se presentaron proposiciones por los honorables representantes.

El cuarto artículo del proyecto de ley se refiere a los objetivos que debe plantear la política nacional de mercadeo agropecuario, son 6 objetivos que pretenden el mejoramiento de la productividad y competitividad, la promoción del ordenamiento productivo del sector, el fortalecimiento de las condiciones y capacidades para el desarrollo logístico, el mejoramiento de los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, la promoción del aprovechamiento de mercados externos y el establecimiento de medidas que permitan garantizar la disponibilidad de las materias primas, el artículo no sufrió cambios a través de proposiciones.

El quinto artículo del Proyecto de ley, refiere que el Gobierno nacional establecerá una mesa técnica intersectorial y regional para la formulación de la política nacional de mercadeo agropecuario, en la que deben participar diferentes entidades nacionales, entre ellas el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agrosavia, Conseas, entre otras, el párrafo primero del artículo determina que dicha política integrará tres componentes principales i. Ordenamiento de producción agropecuaria, ii. Logística agropecuaria y iii. Comercialización agropecuaria, ni el artículo ni los párrafos del mismo sufrieron modificaciones durante el debate adelantado.

El sexto artículo del Proyecto de ley, establece el componente de ordenamiento de la producción agropecuaria, el cual se encuentra cimentado en siete responsabilidades, i. La realización de un análisis de la demanda, ii. Implementar estrategias para el ordenamiento agropecuario, iii. Realizar un análisis de impacto de procesos de sustitución de importaciones, iv. Realizar recomendaciones a las entidades territoriales, v. Establecer instrumentos de prevención y contención de los efectos derivados del cambio climático, vi. Aumentar la competitividad de la producción agrícola y vii. Realizar seguimiento en lo referente a la disponibilidad de insumos agropecuarios, el artículo no sufrió modificaciones en el desarrollo del primer debate.

El séptimo artículo del Proyecto de ley, establece el componente de logística agropecuaria, el cual se encuentra cimentado en cuatro responsabilidades, i. Identificar necesidades de bienes públicos, ii. Identificar y promover la construcción de vías terciarias que faciliten los procesos de transporte, iii. Formular programas de financiación para facilitar los procesos de transformación y iv. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad, el artículo no sufrió modificaciones en el desarrollo del primer debate.

El artículo octavo del proyecto de ley, establece el componente de comercialización agropecuaria, el cual se encuentra cimentado en siete responsabilidades, i. Articular todos los programas de inclusión productiva, generación de ingresos entre otros, ii. Realizar propuestas de instrumentos que reduzcan la intermediación en procesos de comercialización, iii. Realizar análisis de programas, iv. Establecer espacios recurrentes de encuentro entre demanda y oferta, v. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos agropecuarios, vi. Desarrollar estrategias a nivel territorial para aumentar las compras públicas y vii. Diseñar e implementar estrategias que promuevan la inversión extranjera directa, el artículo sufrió una modificación en virtud de la proposición presentada por la honorable representante Leyla Rincón, la cual consistió en la necesidad de articular el componente de comercialización agropecuaria con el plan nacional de desarrollo.

El artículo noveno del proyecto de ley se refiere al seguimiento y evaluación de la política nacional del mercadeo, en el que se determinó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, establecerá un mecanismo de seguimiento, para este artículo no fue presentada proposición alguna.

El artículo décimo del proyecto de ley, se refiere a la actualización de la política nacional de mercadeo, determinando que se hará la misma cada cinco años atendiendo a los resultados de las evaluaciones realizadas a los avances y rendimientos de las metas trazadas, el artículo no sufrió modificaciones.

El último artículo se refiere a la vigencia del proyecto de ley, en el cual se determina que la ley regirá a partir de su promulgación. El ponente del proyecto de ley Octavio Cardona a través de una proposición adicionó un artículo nuevo en el sentido de establecer que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar anualmente informe que evidencie los resultados de la política nacional de mercadeo agropecuario.

De esta manera se agotó el debate adelantado por parte de los honorables representantes de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, procediendo entonces a la aprobación del articulado con las dos proposiciones avaladas al articulado, así mismo la aprobación del título y pregunta, el cual fue aprobado por unanimidad.

**Proposiciones al articulado**

| ART.  | PROPOSICIÓN | MODIFICACIÓN  | APROBADA |
|-------|-------------|---|----------|
| 1     | NO          |   | N.A.     |
| 2     | NO          |   | N.A.     |
| 3     | NO          |   | N.A.     |
| 4     | NO          |   | N.A.     |
| 5     | NO          |   | N.A.     |
| 6     | NO          |   | N.A.     |
| 7     | NO          |   | N.A.     |
| 8     | SÍ          | <p><b>Artículo 8°. Componente de comercialización agropecuaria.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol> <p><b><u>Parágrafo primero. La presente ley deberá articularse con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, en todos los aspectos sectoriales, gremiales y comunitarios, entre otros.</u></b></p> <p><b><u>Parágrafo segundo. Adicionalmente, la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario realizará una articulación para la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares, de iniciativa productiva y comunitaria, que trata el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y la vinculación de la presente política nacional con el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y programa Hambre Cero, artículo 216 de la Ley 2294 de 2023.</u></b></p> | SI       |
| 9     | NO          |   | N.A.     |
| 10    | NO          |   | N.A.     |
| 11    | NO          |   | N.A.     |
| NUEVO |             | <p><b>Artículo nuevo:</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un informe escrito cada año, en donde se evidencien los resultados, avances y rendimientos de las metas planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</p>  | SÍ       |

**5. VISIÓN DE LOS PONENTES PARA EL SEGUNDO DEBATE**

Las problemáticas que presenta el sector agrícola en Colombia, y 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.

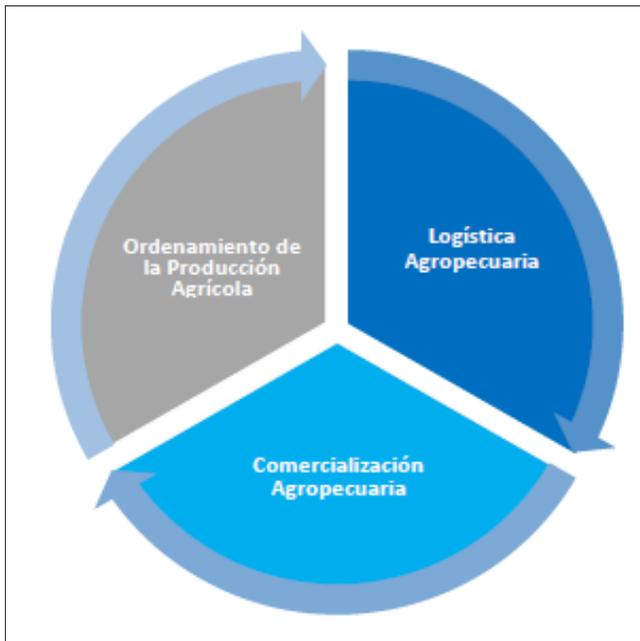
El componente de Logística Agropecuaria debe formular programas, proyectos y/o estrategias que permitan la financiación de los bienes públicos y/o privados para facilitar los procesos de recolección y acopio, alistamiento, almacenamiento y transporte de los productos agropecuarios. Esto implica, entre 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.

El proyecto de ley no solo atiende el sobre diagnóstico 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; 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 misionariedades, 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.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| <b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> 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.  | <b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> 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.  | Sigue igual.                |
| <b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:<br><b>1. Agricultura por contrato:</b> 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.<br><b>2. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria:</b> 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. | <b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley aplican las siguientes definiciones:<br><b>1. Agricultura por contrato:</b> 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.<br><b>2. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria:</b> 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. | Sigue igual.                |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| <p>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><b>3. Circuitos cortos de comercialización:</b> forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.</p> <p><b>4. Encadenamientos productivos:</b> formas de vinculación comercial de explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.</p> <p><b>5. Enfoque diferencial:</b> 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><b>6. Logística agropecuaria:</b> 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.</p> <p><b>7. Mercadeo agropecuario:</b> 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.</p> <p><b>8. Ordenamiento productivo:</b> 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><b>9. Sector agropecuario:</b> 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>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><b>3. Circuitos cortos de comercialización:</b> forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados, reduciendo al mínimo la intermediación.</p> <p><b>4. Encadenamientos productivos:</b> formas de vinculación comercial de explotaciones familiares con empresas agroindustriales (privadas o públicas) para la provisión de materia.</p> <p><b>5. Enfoque diferencial:</b> 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><b>6. Logística agropecuaria:</b> 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.</p> <p><b>7. Mercadeo agropecuario:</b> 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.</p> <p><b>8. Ordenamiento productivo:</b> 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><b>9. Sector agropecuario:</b> 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><b>Artículo 3°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> 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><b>Artículo 3°. Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> 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>Sigue igual.</p>         |
| <p><b>Artículo 4°. Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:</p> <p>1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estra-</p>   | <p><b>Artículo 4°. Objetivos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> Serán objetivos generales de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario los siguientes:</p> <p>1. Contribuir al mejoramiento de la productividad y competitividad del sector agropecuario a través de la articulación y armonización de estra-</p>   | <p>Sigue igual.</p>         |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| <p>teguas nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario.</p> <p>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.</p> <p>3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario.</p> <p>4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación.</p> <p>5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario.</p> <p>6. Establecer medidas que permitan garantizar la disponibilidad de las materias primas necesarias para la producción de productos de origen agropecuario.</p>  | <p>teguas nacionales y regionales asociadas al ordenamiento productivo, la logística agropecuaria y la comercialización de productos de origen agropecuario.</p> <p>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.</p> <p>3. Fortalecer condiciones y capacidades para el desarrollo de procesos logísticos en las cadenas de suministro de productos de origen agropecuario.</p> <p>4. Mejorar los canales de comercialización de pequeños y medianos productores agropecuarios, para reducir la intermediación.</p> <p>5. Promover el aprovechamiento de mercados externos de productos de origen agropecuario.</p> <p>6. Establecer medidas que permitan garantizar la disponibilidad de las materias primas necesarias para la producción de productos de origen agropecuario.</p>  |                             |
| <p><b>Artículo 5°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional Para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> 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><b>Parágrafo 2.</b> 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><b>Artículo 5°. Mesa Técnica Intersectorial y Regional Para la Formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> 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><b>Parágrafo 2.</b> 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>Sigue igual.</p>         |
| <p><b>Artículo 6°. Componente de Ordenamiento de la producción agropecuaria.</b> La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario</p>  | <p><b>Artículo 6°. Componente de Ordenamiento de la producción agropecuaria.</b> La Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario</p>  | <p>Sigue igual.</p>         |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| <p>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"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.</li> <li>7. Realizar seguimiento y determinar las medidas necesarias que permitan garantizar la disponibilidad de insumos agropecuarios en el territorio nacional.</li> </ol> | <p>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"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>6. Aumentar la competitividad de la producción de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.</li> <li>7. Realizar seguimiento y determinar las medidas necesarias que permitan garantizar la disponibilidad de insumos agropecuarios en el territorio nacional.</li> </ol> |                             |
| <p><b>Artículo 7°. Componente de Logística agropecuaria.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.</li> </ol>  | <p><b>Artículo 7°. Componente de Logística agropecuaria.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>4. Establecer recomendaciones sobre los requerimientos de sanidad e inocuidad necesarios en la infraestructura requerida en los procesos de logística agropecuaria.</li> </ol>  | <p>Sigue igual.</p>         |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| <p><b>Artículo 8°. Componente de Comercialización agropecuaria.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> La presente ley deberá articularse con el plan nacional de desarrollo vigente, en todos los aspectos sectoriales, gremiales y comunitarios, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Adicionalmente, la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario realizará una articulación para la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares, de iniciativa productiva y comunitaria, que trata el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y la vinculación de la presente política nacional con el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y programa Hambre Cero, artículo 216 de la Ley 2294 de 2023.</p> | <p><b>Artículo 8°. Componente de Comercialización agropecuaria.</b> 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5. Identificar nuevas oportunidades de mercado externo de productos de origen agropecuario.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol> <p><b>Parágrafo primero.</b> La presente ley deberá articularse con el plan nacional de desarrollo vigente, en todos los aspectos sectoriales, gremiales y comunitarios, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Adicionalmente, la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario realizará una articulación para la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares, de iniciativa productiva y comunitaria, que trata el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y la vinculación de la presente política nacional con el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la alimentación y programa Hambre Cero, artículo 216 de la Ley 2294 de 2023.</p> | <p>Sigue igual.</p>         |
| <p><b>Artículo 9°. Seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de se-</p>  | <p><b>Artículo 9°. Seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación establecerán un mecanismo de se-</p>  | <p>Sigue igual.</p>         |

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  | TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE   | COMENTARIOS Y JUSTIFICACIÓN |
|--|--|-----------------------------|
| guimiento 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.  | guimiento 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.  |                             |
| <b>Artículo 10. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> La política de mercadeo agropecuaria 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.  | <b>Artículo 10. Actualización de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.</b> La política de mercadeo agropecuaria 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.  | Sigue igual.                |
| <b>Artículo 11.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un informe escrito cada año, en donde se evidencien los resultados, avances y rendimientos de las metas planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. | <b>Artículo 11.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un informe escrito cada año, en donde se evidencien los resultados, avances y rendimientos de las metas planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. | Sigue igual.                |
| <b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.  | <b>Artículo 12. Vigencia.</b> La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.  | Sigue igual.                |

**7. CONFLICTO DE INTERESES**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las 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 1º 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 concorra 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 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* y solicitamos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de ley puesto a consideración.

Cordialmente,

  
**OLGA BEATRIZ GONZALEZ 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

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 291-2022 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, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en la 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.

**Parágrafo primero.** La presente ley deberá articularse con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, en todos los aspectos sectoriales, gremiales y comunitarios, entre otros.

**Parágrafo transitorio.** Adicionalmente, la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la formulación de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario realizará una articulación para la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares, de iniciativa productiva y comunitaria, que trata el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y la vinculación de la presente política nacional con el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y programa Hambre Cero, artículo 216 de la Ley 2294 de 2023.

**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 agropecuaria 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.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un informe escrito cada año, en donde se evidencien los resultados, avances y rendimientos de las mismas planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
**OLGA BEATRIZ GONZALEZ 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

## COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 31 DE MAYO DE 2023. AL 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, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional adoptará la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario en la 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.

**Parágrafo primero.** La presente ley deberá articularse con el Plan Nacional de Desarrollo

vigente, en todos los aspectos sectoriales, gremiales y comunitarios, entre otros.

**Parágrafo transitorio.** Adicionalmente, la Mesa Técnica Intersectorial y Regional para la Formulación de La Política Nacional de Mercadeo Agropecuario realizará una articulación para la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones público populares, de iniciativa productiva y comunitaria, que trata el artículo 100 de la ley 2294 de 2023 y la vinculación de la presente política nacional con el Sistema Nacional Para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero, artículo 216 de la ley 216 de 2023.

**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 agropecuaria 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.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá presentar ante la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un informe escrito cada año, en donde se evidencien los resultados, avances y rendimientos de las mismas planteadas en la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación.

  
**OLGA BEATRIZ GONZALEZ 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

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en el Acta número 039 correspondiente a la sesión realizada el día 31 de mayo de 2023; el anuncio de la votación del proyecto de ley se hizo el día 30 de mayo de 2023, Acta número 038, de acuerdo con el artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003.

**CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN.**  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes