



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1998

Bogotá, D. C., martes, 21 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), se incentiva la productividad del campo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

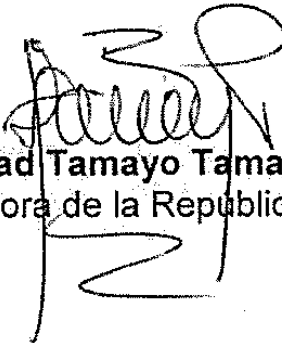
Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 410 de 2025 Cámara

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Ley número 410 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), se incentiva la productividad del campo y se dictan otras disposiciones*, con el propósito que se dé el trámite correspondiente.

Atentamente,


Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), se incentiva la productividad del campo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto la formulación e implementación de una Estrategia Nacional para fortalecer la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, mediante el diseño de lineamientos

que impulsen la productividad y la asociatividad en el campo contribuyendo de manera efectiva a la reducción de las desigualdades socioeconómicas que afectan a la población campesina y productora del país garantizando la soberanía alimentaria en el territorio nacional.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, negras, 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. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y evolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

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

c) Comercio Justo. Es aquel que favorece las redes y la organización de productores locales, permite valorar el trabajo y la protección del medioambiente y genera responsabilidad de los consumidores al momento de la compra, permitiendo relaciones más solidarias entre estos y los productores. Los principios del comercio justo están relacionados con la soberanía y seguridad alimentarias.

d) Extensión Agropecuaria. Proceso de acompañamiento mediante el cual se gestiona el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida familiar. Por lo

tanto, la extensión agropecuaria facilita la gestión de conocimiento, el diagnóstico y solución de problemas, en los niveles de la producción primaria, la postcosecha, y la comercialización; el intercambio de experiencias y la construcción de capacidades individuales, colectivas y sociales. Para tal efecto, la extensión agropecuaria desarrollará actividades vinculadas a promover el cambio técnico en los diferentes eslabones que constituyen la cadena productiva, la asesoría y acompañamientos a productores en acceso al crédito, formalización de la propiedad, certificación en BPA, entre otros.

e) Sistemas Productivos Sostenibles. Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas (cultivo, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo) o de manejo (prevención, mantenimiento, restauración). Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático; garantizan la viabilidad económica; prestan servicios ecosistémicos; gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad y la belleza paisajística; garantizan el bienestar de los animales; y contribuyen al bienestar y buen vivir.

f) Unidad Agrícola Familiar (UAF). De acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994, es una empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada, sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

g) Pequeños Productores. Se consideran pequeños productores aquellas personas naturales que cumplan con los requisitos consagrados en el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto número 1071 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto número 691 de 2018, o la norma que los modifique o los sustituya.

h) Corredor de Comercialización para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria: son franjas de terreno ubicada alrededor de la malla vial rural exclusivamente, con destino a la comercialización compra y venta de los productos de la agricultura campesina y de los insumos requeridas para ella, la cual estará ubicará una vez terminadas las zonas bermas, zonas de seguridad vial y máximo por 100 metros. Estarán ubicadas de acuerdo con lo determinado por las Secretarías de Planeación Territorial.

Artículo 3°. Principios. La formulación e implementación de la presente ley deberá entenderse en el marco de los siguientes principios rectores:

a) Autonomía territorial. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

b) Enfoque territorial. Las acciones, instrumentos y estrategias de promoción y fortalecimiento de la ACFC se ejecutarán reconociendo y potenciando la diversidad biológica y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios. Este enfoque parte de una visión sistémica y holística del territorio, que permita potenciar las capacidades locales propiciando la participación y cooperación de los actores y el aprovechamiento de sus recursos, en un proceso que busque el ordenamiento, la productividad y la sostenibilidad del territorio.

c) Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

d) Complementariedad. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

e) Soberanía alimentaria. La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

f) Desarrollo Sostenible. La Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización Agropecuaria deberá procurar la sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social de las actividades productivas en beneficio de las comunidades rurales.

Artículo 4°. Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y comunitaria (ACFC). El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formulará e implementará una Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, con enfoque territorial bajo los principios establecidos en el artículo tercero de la presente ley,

Asimismo, la estrategia nacional contemplará el apoyo a las entidades territoriales (distritales, municipales y departamentales) que autónomamente opten por crear agencias de comercialización y fomento al desarrollo productivo agropecuario o empresas públicas para la comercialización

agropecuaria. Para tal fin, el Ministerio dispondrá de recursos de capital semilla que, bajo el principio de complementariedad, se destinarán a financiar la constitución y el funcionamiento inicial de dichos esquemas.

Parágrafo 1°. La Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, incluirá el apoyo y financiamiento a esquemas de fomento bajo iniciativas público-populares, público privadas o comunitarias que incluyan la creación de: programas de compras públicas, sistemas agro-logísticos, redes agroalimentarias u organizaciones de ACFC que se especialicen en comercialización y operación logística.

Parágrafo 2°. Dentro de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y los pequeños productores, se considerará el fortalecimiento de las Agencias de Comercialización ya existentes o aquellas que se establezcan en virtud de la presente ley. Estas agencias podrán compartir metodologías, instrumentos y experiencias exitosas, con el fin de replicar sus logros en otras entidades similares.

Parágrafo 3°. La Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, no incluirá el fortalecimiento a la producción, ni comercialización de insumos y productos de sustancias psicoactivas.

Parágrafo 4°. Las Agencias o Empresas de comercialización agropecuaria existentes o creadas bajo esta ley, podrán desarrollar redes colaborativas y de articulación de mercados, conformando redes departamentales o nacionales para el cumplimiento de su objeto social y productivo.

Artículo 5°. Lineamientos. La Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores deberá comprender entre otros, los siguientes lineamientos:

a) Impulsar la productividad, competitividad y rentabilidad del sector productivo y agropecuario en los territorios.

b) Disminuir la intermediación existente en los mercados locales y la cadena de distribución con el objetivo de reducir la brecha económica para el productor.

c) Promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones de productores de la ACFC y pequeños productores (cooperativas, asociaciones, etc.) para mejorar su poder de negociación, facilitar el acceso a mercados y optimizar la gestión logística.

d) Apoyar la consolidación y expansión de canales cortos de comercialización (mercados campesinos, ventas directas, tiendas comunitarias) que permitan a los productores obtener mejores

precios y tener un contacto directo con los consumidores.

e) Promocionar la consolidación de alianzas interinstitucionales para el fomento de redes que fortalezcan los eslabones de la cadena de valor de los sectores productivos bajo el comercio justo.

f) Fomentar la consolidación de alianzas nacionales e internacionales que permitan atraer recursos de cooperación para el financiamiento de la estrategia.

g) Fomentar esquemas de negocios inclusivos en los territorios entre las empresas privadas, las entidades públicas con demanda de alimentos y los pequeños productores, las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), los emprendimientos productivos agropecuarios y rurales.

h) Promover la mejora de la infraestructura de almacenamiento, transporte y transformación a nivel local y regional, priorizando soluciones adecuadas a las escalas de producción de la ACFC y los pequeños productores.

i) Fortalecer esquemas e iniciativas de asociación comunitaria en el territorio.

j) Promover la comercialización a través de las plazas de mercado, los mercados campesinos y comunitarios y otras formas de comercialización propias de la economía campesina, familiar y comunitaria.

k) Reconocer y fomentar los usos, saberes y costumbres campesinos de los sistemas de producción local.

l) Promover el uso de tecnologías digitales y plataformas de comercialización en línea para reducir intermediarios y aumentar la transparencia en los precios.

Artículo 6°. *Articulación Institucional.* El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trabajará de manera coordinada para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores, entre otras, con las siguientes entidades: la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); así como universidades de carácter público, la Comisión Mixta Nacional para asuntos Campesinos, el Consejo Nacional de Economía Popular y la Mesa Ampliada para la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (MA-ACFEC). Del mismo modo, podrá invitarse al Ministerio de Defensa Nacional.

Parágrafo 1°. En la articulación institucional de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina,

Familiar, y Comunitaria (ACFC) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural fortalecerá los componentes de transformación, de agregación de valor de los productos y de comercialización; a través del acompañamiento técnico en la formación de capacidades empresariales, de emprendimiento y formalización. Así mismo, la implementación de alianzas estratégicas que brinden apoyo en la ruta exportadora, incluyendo el acceso a certificaciones de calidad y otros productos necesarios para su comercialización.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte liderará el componente de la red vial terciaria, y en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalecerán el Plan Nacional de Agro logística, así como el fomento al transporte multimodal de productos dentro del sistema ACFC y los aspectos relacionados con infraestructura de transporte en las cadenas de valor, entre otros.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación coordinará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y apoyará los componentes de investigación e innovación en prácticas agroecológicas sostenibles; agrotecnología; desarrollos tecnológicos aplicados al campo; gestión del conocimiento y fortalecimiento de capacidades científicas y de saberes en torno al agro; Agenda I+D+i; entre otros.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones tendrá el liderazgo de los componentes: conectividad en territorio; apropiación de tecnologías de la información por parte de los campesinos, asociaciones, organizaciones de base y productores; plataformas tecnológicas aplicadas al campo, entre otros.

Parágrafo 5°. El Servicio Nacional de Aprendizaje liderará el componente de formación de actividades productivas; apoyo a mejoras en condiciones técnicas y productivas; fortalecimiento de capacidades empresariales, entre otros.

Parágrafo 6°. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) participará facilitando procesos para el cumplimiento de normativas de calidad e inocuidad de alimentos velando por la incorporación de condiciones incluyentes para los miembros de la ACFC y pequeños productores.

Parágrafo 7°. A solicitud de Gobernadores y alcaldes, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá requerir al Ministerio de Defensa Nacional para que acompañe la implementación, seguimiento y evaluación de las Estrategias de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). Con el ánimo de brindar condiciones de seguridad requeridas en las zonas rurales donde converge la producción y comercialización de alimentos de origen agropecuario objeto de la presente ley.

Parágrafo 8°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá dentro del programa de negocios verdes la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC).

Artículo 7°. *Funciones de las Agencias de Comercialización y Fomento al Desarrollo Productivo Agropecuario y Empresas Públicas para la Comercialización Agropecuaria.* Las entidades territoriales, a través de sus corporaciones político-administrativas competentes (asambleas departamentales o concejos municipales o distritales), definirán la naturaleza jurídica de las Agencias de Comercialización y Fomento al Desarrollo Productivo Agropecuario y las Empresas Públicas para la Comercialización Agropecuaria que se constituyan.

Dentro de sus funciones se contemplarán, entre otras las siguientes:

a) Ejecutar planes, programas y proyectos que contribuyan a la productividad, la competitividad, la innovación y la comercialización de bienes y servicios del Departamento.

b) Facilitar la integración de las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y los pequeños productores a los mecanismos de adquisición pública de alimentos, en observancia de la legislación pertinente, priorizando los canales de cercanía, la venta de productos del territorio y el comercio equitativo.

c) Impulsar las iniciativas rurales que promuevan sistemas de producción resilientes y enfoques agroecológicos, brindando apoyo para su reconocimiento legal y visibilidad.

d) Estimular, establecer y consolidar los mercados de productores y comunitarios en los centros urbanos municipales, con la meta de reducir la intermediación comercial.

e) Gestionar la optimización de la logística, simplificar el transporte e invertir en la infraestructura fundamental para la cadena de valor en la etapa de mercadeo de los productos.

f) Asegurar la colaboración interagencial para el fortalecimiento y el avance productivo de las diversas zonas del territorio.

g) Promover la introducción de prácticas agropecuarias novedosas mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología adaptada al entorno rural.

h) Implementar estrategias de gestión empresarial y comercial idóneas, así como la divulgación y transferencia de saberes a la población campesina y productora.

i) Desarrollar estrategias para la promoción y el posicionamiento del departamento y sus productos distintivos.

j) Impulsar y coordinar las centrales de abastos y plazas de mercado locales.

k) Brindar asesoramiento en la planificación de la producción, a través de una administración comercial adecuada de los productos obtenidos.

l) Crear y poner en marcha un esquema continuo de asistencia técnica agropecuaria, dirigido a los pequeños y medianos productores dedicados a la ACFC.

Artículo 8°. *Cofinanciación.* Como requisito para el desembolso de recursos provenientes de la Nación, la entidad territorial deberá garantizar la cofinanciación del proyecto de creación de su agencia o empresa pública con recursos propios, donaciones, y/o recursos de cooperación internacional.

Artículo 9°: *Alcance de la Financiación.* El capital semilla otorgado por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será destinado exclusivamente para la creación y puesta en marcha de las respectivas Agencias de Comercialización y Fomento al Desarrollo Productivo Agropecuario o Empresas Públicas para la Comercialización Agropecuaria, asegurando que los recursos se destinen prioritariamente a zonas rurales con altos índices de pobreza y vulnerabilidad, en concordancia con los criterios de equidad territorial. Se entiende un único desembolso a la entidad territorial para tal fin.

A partir de la puesta en marcha cada Agencia o Empresa pública, de acuerdo con su naturaleza jurídica, gestionará sus recursos bajo el principio de sostenibilidad financiera derivada de la actividad misma de comercialización con el propósito de ser auto sostenible. Lo anterior, sin perjuicio de los recursos que pueda percibir bajo conceptos de donación, cooperación o recursos propios de la respectiva entidad territorial.

Artículo 10. *Articulación con Mi Registro Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del programa MI REGISTRO RURAL y con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) generará información sobre la caracterización de la población y las unidades productivas pertenecientes a la ACFC y pequeños productores, con el propósito de realizar un mapeo preciso y completo de la composición de la ACFC en todo el territorio nacional.

Artículo 11. *Cooperación COL-COL y Buenas Prácticas.* La Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC) y pequeños productores incluirá un componente de cooperación Col-Col en el cual se compartan estrategias y buenas prácticas de experiencias exitosas en el diseño de modelos de agencias y esquemas de comercialización agropecuaria con el objetivo de fortalecer alianzas productivas. Para este fin la Estrategia trabajará con asistencia de la Agencia Presidencial para la Cooperación o la entidad que haga sus veces, con el propósito de facilitar recursos que contribuyan a la ejecución de alianzas Col-Col.

Artículo 12. *Fortalecimiento de Habilidades para la Inclusión Activa.* Las Agencias de

Comercialización, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pondrán en marcha iniciativas orientadas a la formación y al fortalecimiento de las competencias, tanto individuales como grupales, necesarias para la participación efectiva de los campesinos, las asociaciones rurales o agropecuarias y los productores en el acceso a las ventajas de los programas derivados de esta estrategia, así como en el proceso de monitoreo y valoración de los planes y proyectos implementados bajo este esquema.

Parágrafo. Se promoverán acciones de difusión de la Estrategia Nacional para el Impulso de la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) a través de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA).

Artículo 13. Seguimiento y Evaluación. El Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá el mecanismo de seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC).

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentará anualmente en el mes de abril un informe a las comisiones quintas de Cámara y Senado del Congreso de la República con los resultados del seguimiento a la estrategia, la evaluación de impacto y recomendaciones de mejora.

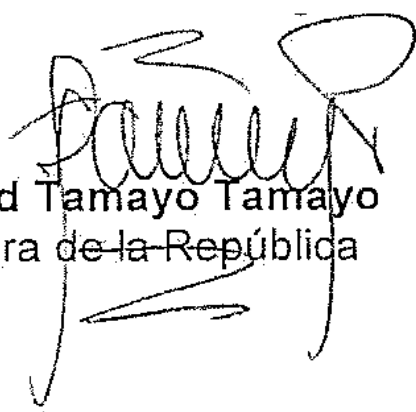
Artículo 14. Fomento y Fortalecimiento de la Asociatividad Campesina: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades públicas, desarrollarán programas especializados para promover y fortalecer la asociatividad entre los pequeños productores y organizaciones campesinas. Estos programas incluirán formación en gestión empresarial, cooperativismo, y herramientas para la comercialización colectiva.

Parágrafo. Se podrá priorizar la creación de incentivos financieros y técnicos para que los pequeños productores que se asocien, cuenten con facilidades de acceso al crédito y a programas de compras públicas, entre otras.

Artículo 15. Las entidades territoriales podrán crear Corredores de Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y comunitaria, los cuales se ubicarán exclusivamente en la malla vial rural, con destino a la comercialización compra y venta de los productos de la agricultura campesina y de los insumos requeridas para ella, con base en los instrumentos de planeación territorial.

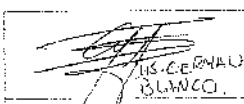
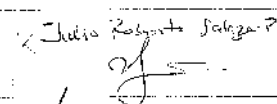
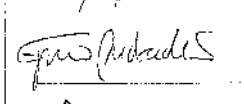
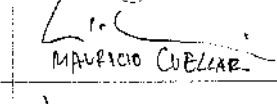
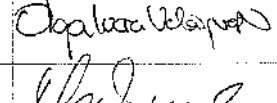
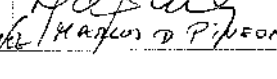
Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

Coautores

 Julio Roberto Salazar P.	 Erick Adrián Velasco Burbano
 Héctor Mauricio Cuéllar	 Mauricio Cuéllar
 Héctor Mauricio Cuéllar	 Héctor Mauricio Cuéllar
 Héctor Mauricio Cuéllar	 Héctor Mauricio Cuéllar

PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), se incentiva la productividad del campo y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

Esta iniciativa ha sido radicada en una oportunidad, como Proyecto de Ley número 159 de 2023 Senado, 392 de 2024 Cámara, siendo aprobada en Comisión Quinta y Plenaria de Senado.

En el marco de la discusión en la Comisión Quinta de Cámara, el 20 de marzo de 2025 se designó una subcomisión integrada por los honorables Representantes *Julio Roberto Salazar Perdomo, Erick Adrián Velasco Burbano y Héctor Mauricio Cuéllar*, con el propósito de conciliar el articulado, informe que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 797 de 2025.

El proyecto de ley fue archivado por tránsito de legislatura, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y el referido informe fue incorporado en el articulado que se presenta en esta ocasión.

II. Objeto

La presente ley tiene como objeto el desarrollo de una Estrategia Nacional de Fortalecimiento a la Comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), que incentive la productividad del campo, así como el cierre de

brecha socioeconómica de la población campesina y productora del país garantizando la soberanía alimentaria en el territorio nacional. Este proyecto de ley busca replicar en otros territorios un modelo de agencia de comercialización y apoyo al sector agropecuario implementado en uno de los departamentos de Colombia. Para ello la estrategia busca que, con apoyo del nivel nacional, bajo el propósito de acercar la institucionalidad a la población campesina, construya y fortalezca una visión del territorio con políticas más efectivas para el sector agropecuario.

III. Marco Normativo

Artículo 64 Constitución Política: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, (...) a la comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

Artículo 65 Constitución Política: “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

Artículo 66 Constitución Política: “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”: Precisa la necesidad de incrementar la eficiencia y competitividad del sector, impulsando la modernización de los sistemas de comercialización y estabilización de precios.

Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones: El objetivo de esta ley es promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Dentro del Sistema Nacional se incluye el componente de comercialización como uno de los subtemas que orientan las acciones a desarrollar por el sector Agricultura en el país. Bajo el modelo allí planteado, el actor fundamental del proceso de comercialización eran las cooperativas de campesinos, a quienes se

les subsidiaría para asistencia técnica, suministro de semillas y otros servicios productivos.

Decreto número 1985 de 2013 (artículo 3°, numeral 4): Establece entre las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales”, así como “formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo agropecuario, en lo relacionado con las cadenas agropecuarias, innovación tecnológica, protección del riesgo sanitario, y el financiamiento sectorial.”

Decretos número 2179 y 1071 de 2015: Establecen las definiciones de pequeños y medianos productores.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Acuerdo Final 24-11-2016: El Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) contiene el acuerdo de Reforma Rural Integral, el cual busca contribuir, entre otros aspectos, a “la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.”

Ley 1876 del 29 de diciembre 2017 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones: Crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación. A su vez, crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación.

Resolución número 464 de 2017 por la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria: Esta resolución se logró con asistencia de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Unión Europea con apoyo presupuestal a la Estrategia de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial en Colombia mediante convenio de financiación DCI-ALA/2012/0242-518. A través de esta resolución se establecieron los lineamientos para el posterior desarrollo de la Política Pública para la ACFC.

Ley 2046 de 2020 por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos: Establece condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los

programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y los pertenecientes a la ACFC. Establece un porcentaje mínimo de 30% de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria por parte de las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional.

Resolución número 000095 de 2021 por la cual se modifican los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Resolución 464 de 2017 “Por la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.” Y se dictan otras disposiciones”: Modifica la estructura y funciones tanto del Comité Directivo de la ACFC como del Comité técnico Asesor para la ACFC.

Ley 2219 de 2022 por la cual se dictan normas para la constitución operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones. Esta ley establece el marco jurídico para la constitución, registro, certificación y vigilancia de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias nacionales, regionales, departamentales o municipales, facilitando sus relaciones con la Administración Pública. Las de primer grado, están constituidas como mínimo por 20 asociados; las de segundo grado, están constituidas por no menos de 10 asociaciones de primer grado; y las de tercer grado, están constituidas por no al menos 5 asociaciones de segundo grado. Las cámaras de comercio serán quienes lleven el registro y las certifiquen.

Sentencia T-090 de 2023: La Corte Constitucional ordenó a la Agencia Nacional de Tierras a hacer el trámite correspondiente para que se constituyeran las Zonas de Reservas Campesinas (ZRC) de comunidades en Meta y Cundinamarca, reconociendo a los campesinos como sujetos de especial protección en el país. En su análisis, la Corte reiteró la jurisprudencia sobre el campesinado como sujeto de especial protección constitucional y el acceso progresivo a la tierra como medio para la materialización de los derechos de la población campesina.

IV. Justificación del Proyecto

En la actualidad, para los gobiernos a nivel mundial una de las mayores preocupaciones es garantizar la soberanía alimentaria para su población. Se habla de la necesidad de duplicar la producción de alimentos al 2050 para atender a la creciente población global. Este asunto ha generado cambios en la dinámica de las políticas agroalimentarias y de autoabastecimiento nacional dados no solo el factor poblacional, sino los cambios ambientales y su efecto en el sector agropecuario. Preocupa además que solo el 3% del agua del planeta es potable y de

ella el 70% se usa para la agricultura¹, sumado a que gran parte de las tierras antes fértiles han sido degradadas por un uso agropecuario inadecuado e insostenible, razones por las cuales es fundamental el diseño de esquemas agroalimentarios que hagan un uso eficiente de los recursos naturales.

En este contexto, se hace necesario que los países generen grandes saltos de productividad bajo prácticas sostenibles para poder enfrentar los retos de las próximas décadas. La región latinoamericana juega un papel crucial para los países del norte desarrollado, pues se ha consolidado como la zona de abastecimiento alimentario por sus condiciones climáticas, la calidad de sus suelos, y su biodiversidad. De esta manera, Colombia es un país que tiene grandes ventajas competitivas para posicionarse como la opción a elegir en las cadenas de abastecimiento no solo de la región de las américas, sino de otras latitudes.

No obstante, y en línea con los análisis de productividad agropecuaria del Banco de Desarrollo de América Latina – CAF, en la mayoría de países latinoamericanos no se suelen diseñar políticas integrales para el sector agropecuario² que tengan en cuenta no solo factores de productividad del campo, sino el factor social, cultural y económico que es inherente a esta actividad. Una de las mayores falencias de estas políticas públicas es el uso económico del territorio que carece generalmente de planificación en función de los mercados y la demanda mundial. También, se evidencian importantes falencias en las condiciones socioeconómicas que caracterizan a la fuerza laboral en el campo y la falta de acceso a bienes públicos que deberían brindar los Estados. Además, la extensión tecnológica agropecuaria, entendida como la asistencia técnica que se les brinda a los productores, es un elemento indispensable, pero requiere direccionalidad, ya que puede resultar incluso perjudicial intentar incrementar áreas y rendimientos en cultivos que tienen problemas de mercado, o en los que los productores no podrán competir jamás con aquellos que sí son altamente eficientes en costos³.

Productividad del Sector Agropecuario.

En este sentido, Colombia presenta importantes retrasos en materia no solo de productividad agropecuaria, sino en la provisión de condiciones socioeconómicas adecuadas para la población campesina y su vida en el campo, como primera fuerza laboral de la actividad agropecuaria en el país. Este sector de la economía en Colombia sigue enfrentando problemas asociados a la producción

¹ CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2018). Nuevas políticas agropecuarias para impulsar la productividad de América Latina. Obtenido en <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/02/nuevas-politicas-agropecuarias-para-impulsar-la-productividad-de-america-latina/>

² Ibidem.

³ Ibidem.

y comercialización de los productos, donde las cadenas de intermediarios y la volatilidad en los precios no permiten generar modelos rentables.

Según la CAF⁴ Colombia presentó un evidente rezago de productividad agropecuaria respecto del resto de la región. Durante los últimos 20 años, el sector agropecuario en Colombia ha mantenido un 15,1% de productividad, cifra que es muy inferior al promedio de la región que se sitúa en el 47,5%. En cuanto a la estructura del sector, entre 2000 y 2019, el crecimiento promedio del sector agropecuario colombiano fue del 2,8% anual, inferior en un punto porcentual al crecimiento promedio de la economía (3,8%) y menor al crecimiento promedio del sector en países como Chile, y Perú (3,8% y 3,5 % respectivamente)⁵ y representa la tercera rama de actividad que más trabajadores emplea (16,6 %). De allí la importancia de diseñar políticas públicas que respondan a los grandes retos que aún tiene el país en materia agropecuaria y de equidad en el campo.

De acuerdo con la CAF y el Consejo Privado de Competitividad, el problema de productividad tiene una estrecha relación con la informalidad comercial y la tenencia de la tierra, cuestiones que restringen el acceso al mercado comerciales y de créditos para el apalancamiento productivo, e incluso, a bienes o beneficios públicos. De hecho, para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)⁶, la informalidad agrícola del campo colombiano es del 86%, es decir, apenas el 14% de los productores agrícolas están formalizados. Por otra parte, cerca del 52% de los predios en el país están en situación de informalidad, según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). A este panorama, se suman los inconvenientes en la intermediación y los altos costos de transporte en los que incurren los productores y campesinos para llevar sus productos a mercados informales. Estas condiciones impiden que los productores accedan a precios justos que justifiquen su inversión, mano de obra y la posibilidad de atraer nuevas generaciones a la labor del campo.

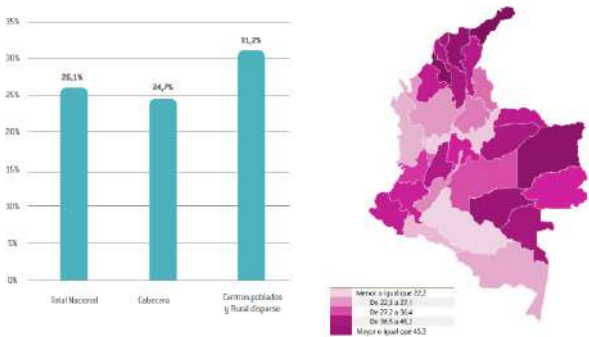
De acuerdo con el director de Sistemas de Información y Estudios Económicos de la Federación Colombiana de Productores de Papa, Fedepapa, Steven Riascos, en muchos casos la intermediación es necesaria a falta de servicios logísticos y/o restricciones de operación que enfrentan los agricultores para llevar sus productos a los mercados urbanos. Sin embargo, dicha intermediación se vuelve en un inconveniente cuando la comercialización se ve sometida a una larga cadena de intermediarios, que resta valor

agregado al producto, lo que perjudica al agricultor y al consumidor final.⁷

En este sentido, con el objetivo de aumentar la productividad del campo y lograr mayor acceso a mercados formales, nacionales e internacionales, se plantea este proyecto de ley que busca replicar un modelo diseñado en el departamento de Cundinamarca en otros territorios del nivel departamental con apoyo del Gobierno nacional, con el propósito de fortalecer y fomentar el agro. Esta iniciativa se sustenta no solo en el contexto anteriormente mencionado, sino en el compromiso internacional de proteger a la población campesina, en la jurisprudencia nacional, la deuda histórica con el campo en Colombia, en las recomendaciones de política que han hecho organismos internacionales y en la falta de efectividad de políticas públicas que hayan trascendido al bienestar de las condiciones de vida de esta población.

Del mismo modo, en el Informe Nacional de Competitividad 2024 – 2025 del Consejo Privado de Competitividad⁸ se evidencian cifras que corroboran la difícil situación que en materia de productividad se presenta en las áreas rurales de país, relacionadas con:

• **Inseguridad alimentaria en Colombia.** El 31% de la población que vive en las áreas rurales se encuentra en condición de inseguridad alimentaria y si se desagrega por inseguridad alimentaria grave, se observa que el 5.7% de los hogares rurales están en esta condición. La Guajira o Vichada, en donde tal proporción ronda el 20 % (DANE, 2024).



Gráfica 1. Porcentaje de hogares en inseguridad alimentaria moderada o grave. Colombia, 2023.

• **Productividad Rural.** Colombia es el cuarto país más extenso de Suramérica, con un total de 114 millones de hectáreas en su área continental, el país emplea a lo sumo el 24 % de sus tierras con vocación agrícola en agricultura, lo que configura conflictos sobre el uso adecuado del suelo, especialmente con la ganadería, que emplea entre

4 CAF (2021). Policy Paper #4 - Nota de Productividad Colombia Desafíos de la productividad en el sector agropecuario. Obtenido en https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1877/Nota%20de%20Productividad%20Colombia_Desaf%C3%ADos%20de%20la%20productividad%20en%20el%20sector%20agropecuario.pdf?sequence=4&isAllowed=y

5 Ibidem.

6 W Radio (13, junio 2020) La propuesta de la SAC para reducir la informalidad en el campo colombiano. Obtenido en <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/la-propuesta-de-la-sac-para-reducir-la-informalidad-en-el-campo-colombiano/20200613/nota/4046682.aspx>

7 Universidad de Antioquia (2021). Intermediarios y volatilidad de precios, problemas de nunca acabar del agro colombiano. Obtenido en https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLfiQEIMDAi1t6AjidqD-NtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOU-Z9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdIFqu7WUaSo_021107jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9o-j2kQ!/

8 Documento Completo - Compite

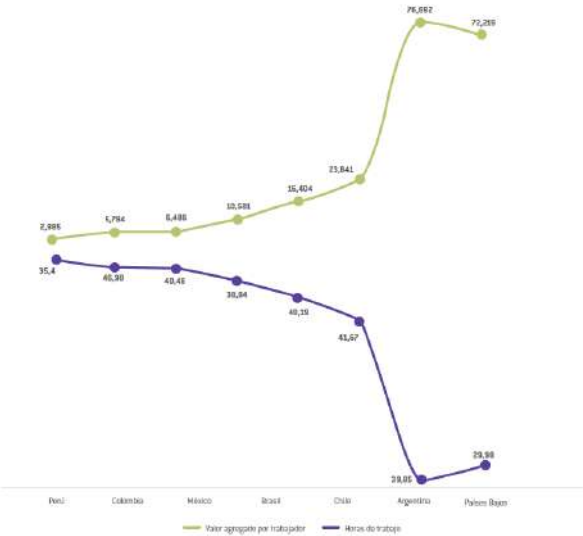
1,5 y 2,3 veces el área que debería estar utilizando (Tabla 1).

USAC			
Actividad	Vocación	Uso	Índice
Agriculta	22,095,323.00	5,293,800	0.24
Granjería	15,095,468.00	34,882,299	2.33
Agropecuaria	3,993,117.00	5,399,875	1.35
Forestal	64,885,834.00	56,482,589	0.88
Otro*	8,790,058.00	17,693,133	2.00
Total	114,074,802	114,074,802	

Tabla 1. Vocación y uso del suelo (ha)

- Escaso Uso de la Tecnología.** Las tecnologías han sido un eje fundamental para el aumento de las productividades agrarias a lo largo de la historia. Algunas de las más importantes son el uso de mecanización, los sistemas de riego, el desarrollo genético y la integración de la información. No obstante, en Colombia se presentan retos de adopción y desarrollo de tecnología, lo que redundaría en la productividad.
- Baja productividad total de los factores (PTF).** La tasa promedio de crecimiento de la PTF agropecuaria entre los años 2001 y 2016 fue de 0,63 %, un valor inferior al promedio regional de 1,80 % y muy por debajo de países pares como Brasil (3,11 %), Perú (2,49 %), Chile (2,18 %) y el promedio mundial (1,90 %) (Parra-Peña *et al.*, 2021).
- Horas semanales dedicadas por trabajador del sector agrario vs Valor agregado por trabajador agrario en Colombia.** Aunque los productores agrarios en Colombia son quienes más horas a la semana destinan al trabajo (47 horas) entre los países de referencia, su productividad se encuentra entre las más bajas en América Latina (Gráfica 7). En 2021, el valor agregado por trabajador agrario en Colombia fue de USD 5.784, la mitad de un trabajador en Brasil, una tercera parte de su par chileno, y aproximadamente 13 veces menor a los trabajadores agrarios de Estados Unidos o Países Bajos (FAOSTAT, 2022).

Entre los países de referencia, Colombia es el país que más horas dedica a su producción agraria, al tiempo que presenta una de las menores productividades por trabajador de la región.



Gráfica 2. Valor agregado (USD) y horas semanales dedicadas por trabajador del sector agrario. Colombia y países de referencia, 2021.

Para finalizar, debemos tener en cuenta, que también los colombianos que viven en áreas rurales enfrentan **Barreras de Acceso al Crédito**, al respecto el Banco de la República en el más reciente ensayo sobre política económica⁹ encontró que las asimetrías de información, los altos costos de transacción y la alta exposición al riesgo crean barreras para el acceso al crédito de los pequeños productores agropecuarios en Colombia, por lo cual es necesario el respaldo a los créditos con recursos públicos, a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para mitigar los efectos negativos de estas fricciones.

V. Compromisos Internacionales

Respecto a la protección de los derechos humanos de los campesinos, existe una discusión sobre cómo protegerlos que gira en torno a extender la protección que el derecho internacional brinda a las comunidades indígenas. De conformidad con la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas, todos estos pueblos tienen derecho a los territorios y recursos que tradicionalmente han poseído. En este sentido, se planteó desde el ámbito internacional que los campesinos también poseen una relación especial con la tierra por lo cual es coherente extender de manera similar los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio a los campesinos.

De esta manera, la ONU adoptó en 2018 una Declaración pionera sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés). La UNDROP no solo proporciona un reconocimiento de los derechos y las contribuciones de los campesinos y las campesinas, sino que también sirve de hoja de ruta para que los Estados, las Naciones Unidas, las empresas y otras partes interesadas adopten medidas concretas sobre el terreno¹⁰ y garanticen ciertos derechos especiales, como el derecho a la tierra o a usar sus propias semillas.

Sumado a lo anterior, se recuerda el compromiso nacional de Colombia en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 y las metas planteadas. Con este proyecto de ley se abordarían de manera directa e indirecta los siguientes ODS y sus metas puntuales:

⁹ . Barreras de acceso al crédito a pequeños productores agropecuarios en Colombia – 2025 en <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe/espe109>

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas – ONU (16 DICIEMBRE DE 2022). Declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos y las campesinas: Expertos de la ONU llaman a la acción antes del aniversario. Obtenido en <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/12/un-declaration-rights-peasants-un-experts-call-action-ahead-anniversary>

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.



Metas:

1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.



Metas:

2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.



8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Metas:

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.



Metas:

12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.

17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.



Metas:

17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte- Sur, Sur- Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenientes, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.

17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.

VI. Campesinos como Sujetos de Especial Protección

En los últimos treinta (30) años la Corte Constitucional se ha pronunciado frente a los derechos de los campesinos, evolucionando en su concepto, definición y reconocimiento como sujeto de derechos¹¹.

¹¹ . Linares, J. A (2022) El campesino como sujeto de especial protección en el ordenamiento jurídico colombiano. Universidad Santo Tomás. Sede Bogotá. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/48440/2022javierlinares.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Un primer reconocimiento se dio a través de la Sentencia C 077- 2017, en la cual expresó:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales.”

Además, la corte señaló las medidas que debe tener en cuenta el legislador cuando en el ejercicio de sus funciones constitucionales opte por crear leyes que tengan un impacto sobre el acceso a tierras de los trabajadores agrarios y campesinos, cumpliendo las siguientes:

“(i) los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad, (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución, (iii) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios (iv) la realización de su derecho a la igualdad material. (...)”.

La misma corporación, también lo hizo en la Sentencia C-180 de 2005 en la cual se refiere a la similitud entre los indígenas reconocidos como sujetos de derechos y los trabajadores agrarios y campesinos. Mas tarde, con la Sentencia SU 426/2016, la Corte Constitucional recopiló importantes pronunciamientos del Tribunal con relación a los derechos de la población campesina, tal como se describe a continuación:

“La Corte Constitucional ha señalado que los atributos del derecho a la propiedad rural en beneficio del sector campesino son, por lo menos, los mismos que se derivan en el caso del régimen común de propiedad privada y, en consecuencia, ha establecido, sin carácter exhaustivo, cuatro extensiones del derecho en referencia (...)”.

Luego, con la Sentencia STP2028-2018, la Corte Suprema de Justicia le recordó al Estado las obligaciones frente al campesinado para garantizarle unas mejores condiciones de vida, entre ellas, le impuso i) elaborar estudios para delimitar el concepto de campesinado; ii) recaudar información estadística sobre esta población; y iii) formular políticas públicas específicas para el campesinado. Como se menciona más adelante, el Estado ha cumplido tan solo con las primeras dos obligaciones, perpetuando la falta de compromiso con esta población y sus condiciones de vida.

Una vez más, a través de la Sentencia T-090 de 2023 la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia sobre el campesinado como sujeto de especial protección constitucional y el acceso progresivo

a la tierra como medio para la materialización de sus derechos. En este sentido, le ordenó a la Agencia Nacional de Tierras llevar a cabo el trámite correspondiente para la constitución de las Zonas de Reservas Campesinas (ZRC) de comunidades en Meta y Cundinamarca prevaleciendo su derecho al acceso a la tierra en una lucha que llevaba ya 10 años por parte de los demandantes.

Finalmente, y como gran noticia para la población campesina del país, se aprobó en el Congreso de la República el Acto legislativo 01 de 2023 *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.

Esta norma modifica el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia para reconocer a la población campesina como sujeto de especial protección amparado en el mandato constitucional, así:

“El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.”

Esta iniciativa corrige la exclusión histórica del Estado frente a la población campesina y eleva a nivel constitucional la garantía de sus derechos y la obligación del Estado de desarrollar acciones que contribuyan a la eliminación de la inequidad entre la ciudad y el campo.

Deuda Histórica con el Campo Colombiano

A lo largo de la historia en Colombia ha habido un abandono por parte del Estado frente al grupo poblacional campesino. Tanto es así, que hasta antes del 2019 el país no contaba con información suficiente y precisa sobre las condiciones de vida del campesino ni con un mapeo nacional de este grupo incluido en el Censo Nacional Poblacional. La información que se recopilaba se basaba sobre todo en inferencias sobre el campo y la ruralidad colombiana sin tener clara la definición de “campesino” y sus condiciones particulares.

Para el año 2018, la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STP2028-2018¹² ordenó al Estado incluir dentro del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 a la población campesina como parte del reconocimiento de sus derechos. La decisión tenía como fundamento recopilar información por parte del Estado que precisara tanto el concepto de “campesinado” como el conteo de los ciudadanos que integran ese grupo poblacional que permitiera formular políticas públicas específicas en su beneficio.

Dando respuesta a la implementación de este fallo, a partir del 2019, el DANE incluyó el concepto de autorreconocimiento campesino tanto en las Encuestas de Cultura Política (ECP) como en la de Calidad de Vida (ECV). Lo anterior, permitió al país contar con un mapeo respecto a las condiciones socioeconómicas de los campesinos en todo el territorio colombiano.

Posteriormente, el Gobierno del Presidente Iván Duque, acatando el fallo de la Corte Suprema de Justicia, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), diseñó un grupo de trabajo denominado Mesa Técnica de Agricultura Familiar y Economía Campesina que contó con la participación de más de 30 entidades y organizaciones y su principal producto fueron los lineamientos generales de la política pública para la población campesina. Trabajó con la asistencia de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Unión Europea con apoyo presupuestal a la “Estrategia de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial en Colombia”, mediante convenio de financiación. Lo anterior, se materializó a través de la Resolución número 464 de 2017 del ministerio en mención, “por medio de la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”.

Esta política pública pretendía abarcar de manera integral un conjunto de planes, programas y proyectos para atender a la población campesina en Colombia desde múltiples aspectos con el objetivo de cerrar las brechas socioeconómicas de los campesinos. No obstante, la política pública no entró en funcionamiento y el Grupo de Asuntos

Campesinos que se creó en el Ministerio del Interior para atender estos temas tampoco mostró resultados. Durante este periodo de Gobierno se implementaron varias estrategias que le apuntaban a apoyar el campo y sus habitantes, sin embargo, muchas de ellas se quedaron cortas en su impacto y aún no evidencian los resultados esperados.

Entre ellas, vale la pena mencionar i) la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, un modelo de servicios de extensión agropecuaria; ii) “Coseche y venda a la fija”¹³, la estrategia sectorial de comercialización agropecuaria que compromete a todas las entidades nacionales, territoriales, industria y gremios agropecuarios con la venta segura de los productos del agro; iii) “El campo a un click”, estrategia de comercialización virtual que buscaba reunir oferta y demanda en plataformas tecnológicas; iv) el “Programa de Apoyo a los Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios” para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID-19 en el Campo Colombiano; v) el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecidos en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”; y vi) el programa “El campo emprende”, que buscaba que la población rural en condición de pobreza extrema de los municipios priorizados mejorara su calidad de vida a través de emprendimientos bajo esquemas asociativos. Tuvo 2 convocatorias.

Más tarde, con la llegada del Gobierno de Gustavo Petro se incluyó nuevamente en su Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026” la creación de una Comisión mixta Nacional para asuntos Campesinos¹⁴ como un espacio de concertación para la creación de una nueva política pública para el campesinado que estuviera más cerca de la población beneficiaria. De manera que, a la fecha en Colombia no solo no se ha implementado alguna política pública integral y multisectorial dirigida específicamente a la población campesina, sino que tampoco se ha puesto en funcionamiento ningún órgano de carácter nacional que dirija la política pública de campesinado en el país. Los ejercicios anteriores se han desarrollado de manera desarticulada en cabeza de múltiples entidades.

Ahora bien, esta iniciativa de proyecto de ley pretende utilizar un modelo distinto al que históricamente se ha venido implementando en el país y que ha sido exitoso a nivel territorial como lo muestra el ejemplo de Cundinamarca que se abordará más adelante. Este proyecto surge de la necesidad

¹² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. (13 de febrero, 2018). STP2028-2018. Obtenido de <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20JUN2018/STP2028-2018.doc>

¹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Coseche y Venda a la Fija Documento de Política No. 1. Obtenido en <https://sioc.minagricultura.gov.co/Documentos/1.%20Documento%20de%20Pol%C3%ADtica%20Coseche%20y%20Venda%20a%20la%20Fija%202019.pdf>

¹⁴ Artículo 358 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”

de diseñar soluciones para el agro colombiano con una visión mucho más cercana al territorio bajo un modelo bottom-up, que en políticas públicas hace referencia al diseño de una propuesta que nace desde lo territorial y se escala hacia arriba, al nivel nacional. Este diseño facilita la permanencia en el tiempo de la política pública, pues en su formulación se surte un proceso de concertación desde lo local y con visión diferencial por territorio, lo cual aterriza mucho más la construcción de su implementación y la hace más efectiva.

Por el contrario, esta propuesta se basa en la creación de agencias descentralizadas con visión de territorio cuya función exclusiva sea la promoción de la comercialización de productos agropecuarios y el fomento a la productividad del sector. En este sentido, se fortalece la descentralización de las políticas de promoción de los productos campesinos y se ejecutan de manera articulada con los esfuerzos que ya se realizan en territorio a través de las gobernaciones, municipios, distritos y sus secretarías de agricultura, competitividad o desarrollo económico correspondientes.

VII. La Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC)

Durante los últimos años ha cobrado relevancia en la agenda pública a nivel mundial la discusión sobre las políticas públicas en torno a los nuevos sistemas agroalimentarios sostenibles y quienes hacen parte de estos modelos. Desde la declaración por parte de Naciones Unidas en el 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar los gobiernos han volcado su mirada a fortalecer nuevos modelos de agricultura basados en la sostenibilidad, el menor impacto ambiental y el bienestar de quienes realizan la labor diaria en el campo bajo esquemas pequeños de asociación. Precisamente, esta iniciativa de ley se enfoca en el concepto que desde esta declaración se ha venido estandarizando a nivel internacional.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO¹⁵, en América latina el concepto de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) se entiende con visión de territorio, a través del cual se incluyen elementos propios de cada país con el fin de identificar mejor las dinámicas de asociatividad. Este concepto hace énfasis en aquellas economías territoriales de tipo campesino o comunitario que son predominantemente agropecuarias, sin que por ello se entiendan excluidas actividades de otro tipo.

De esta manera, la ACFC consiste en un sistema de producción y organización gestionado y operado por familias, y comunidades campesinas, ubicadas en zona rural del país¹⁶. 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. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también se emplea mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están vinculados, coevolucionan y combinan funciones ecológicas, políticas y culturales.

Situación de la ACFC en Colombia

Colombia registra el nivel más alto de desigualdad de ingreso a nivel subregional entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷. En el país los niveles de inequidad son tan altos que mientras que la pobreza multidimensional en las ciudades es del 11,5% en promedio¹⁸, en las zonas rurales registra el 31%. Aunque la pobreza monetaria venía descendiendo, hoy registra una incidencia del 44,6 % en la ruralidad¹⁹. Las zonas rurales cuentan con menor acceso a bienes y servicios públicos. De allí, que toda acción que emprenda el Estado por mejorar las condiciones de vida en el campo sea crucial en la tarea de cerrar brechas sociales.

Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y FAO²⁰, los productores que hacen parte de la ACFC producen más del 70% de los alimentos del país y más del 50% de las personas que trabajan en el sector agropecuario hacen parte de esta economía. Así mismo, se estima que el 74.1% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) del sector rural disperso (zonas apartadas del país) componen la ACFC²¹. Esto equivale al 61,2% del total de Unidades Productivas, evidenciando una alta

política pública - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC. Obtenido en <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

17 CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD - CPC (2023). INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2022-2023. Obtenido en https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf

18 DANE. (2022c). Mapa de pobreza multidimensional. <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=54595086fdd74b6c9effd2fb8a9500dc>

19 DANE. (2022d). Pobreza monetaria. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

20 MADR (2018). MinAgricultura lanza Política Pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Obtenido en <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-lanza-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-de-Agricultura-Campesina-Familiar-y-Comunitaria.aspx>

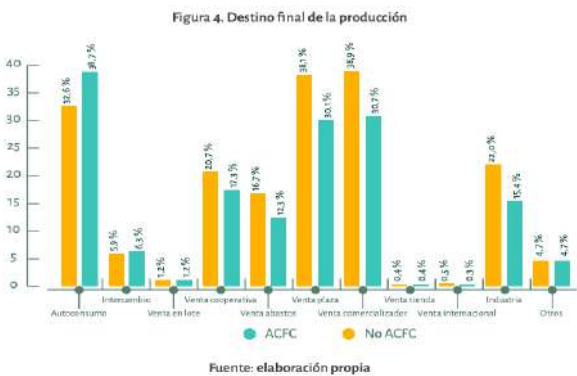
21 MADR (2017) El Desarrollo Rural en Cifras - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá, Colombia. Obtenido en <http://hdl.handle.net/11438/8623>

15 FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF). Obtenido en <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

16 MADR (2018). Lineamientos estratégicos de

vocación agropecuaria en el país. El total de personas que componen la ACFC equivale a 3'137.561 según cifras del Ministerio de Agricultura en su reporte “El Desarrollo Rural en Cifras - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”. El 52,2% de este total son hombres y el 47,8% mujeres.

Por otra parte, al analizar el destino final de la producción se encuentra que la ACFC tiene más autoconsumo e intercambio que otros esquemas agropecuarios, lo cual es consecuente con las características de este tipo de sistemas productivos. Adicionalmente, la ACFC realiza la venta de sus productos principalmente a través de comercializadores (intermediarios) y en las plazas de mercado²², como se evidencia en el siguiente gráfico.



*Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017).

El área que se encuentra cultivada se dedica en su mayoría a productos que suplen el mercado interno y compiten con importaciones, mientras que menos del 30 % del área se dedica a cultivos de exportación que tienden a ser más rentables.²³ Como es evidente, este tipo de sistemas agroalimentarios tiene una gran ventana de oportunidad para escalar a un nivel internacional y comenzar a contribuir a la canasta exportadora del país.

En cuanto a la asociatividad, el Censo Nacional Agropecuario evidencia la baja prevalencia de esta en todos los sistemas productivos agropecuarios, encontrando que solamente el 11% de las personas de las UPA participan en alguna asociación o agremiación, como se puede observar en la gráfica. Sin embargo, vale la pena destacar que la ACFC tiene una mayor prevalencia en el caso de asociaciones comunitarias (9,4%), lo que resalta la importancia de las redes de tipo social y comunitario para el desarrollo de la ACFC.



*Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017).

VIII. Comercialización Agropecuaria

Cuando se habla de comercialización, se hace referencia a un sistema en el cual se llevan los productos desde los sitios de producción o de cosecha hasta las manos del comprador final, que pueden ser la cadena detallista, un transformador industrial o un agroexportador.²⁴ Estos productos deben cumplir además con un número de exigencias relacionadas con la calidad, sus características técnicas y las condiciones comerciales. El sistema de comercialización debe transmitir estos requerimientos a los productores y buscar su cumplimiento; con ello se evita generar insatisfacción en el consumidor final, la consiguiente reducción en el ingreso del comercializador y en el mediano plazo una disminución en la participación de mercado ante la alternativa que tienen los compradores de obtener un producto que sí cumpla estos requisitos.

Buscar la reducción de los costos de transacción es una tarea de todos los integrantes de un sistema de comercialización, en especial de los hacedores de política pública. Menores costos de transacción significan mercados más integrados, más eficientes, productos más baratos con mayor participación en la oferta agregada y una producción sectorial más competitiva y estable²⁵. Una estrategia que habitualmente se emplea para evitar estas distorsiones consiste en dar carácter de bien público a la información básica, financiando su producción y divulgación; entregando sus reportes a todos los participantes en un mercado y, con ello, logrando el establecimiento de unas condiciones de mayor equidad y eficiencia.

La comercialización es uno de los principales problemas del sector agropecuario colombiano, afectando de manera más profunda a los pequeños productores. De acuerdo con el DNP y el MADR

²² MADR (2018). Lineamientos estratégicos de política pública - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC. Obtenido en <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

²³ Ibidem.

²⁴ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

²⁵ Ibidem.

estos problemas se pueden agrupar en ocho categorías:

a) Falta de institucionalidad apropiada y coordinada para el sector: Existe una desarticulación institucional en términos de la poca claridad de las competencias en los niveles de Gobierno y la coordinación de las fases de control. En el país en una sola etapa de la comercialización pueden intervenir hasta 5 instituciones, lo cual puede generar excesos de reglamentación o vacíos en la cadena. Para ejemplificar, en el caso de la leche el ICA tiene competencias hasta el ordeño, el Invima presenta competencias en planta de proceso, mientras que existen vacíos respecto a los centros de acopio y el transporte, que son puntos de alto impacto en los resultados de calidad que se refleja en la liquidación del pago al ganadero²⁶.

b) Falta de infraestructura: logística, vial y para la transformación de los productos, lo cual se traduce en maquinaria que tecnifique el campo.

c) Serie de barreras de entrada para el pequeño agricultor y adopción de buenas prácticas: hay exigencias que difícilmente las puede cumplir de manera individual un pequeño productor; estas pueden ser legales, como tener registro único tributario (RUT) y una cuenta bancaria; técnicas, como el cumplimiento de las exigencias de calidad o inocuidad; y, comerciales, con la entrega regular de ciertos volúmenes de producto en determinadas unidades de empaque, con un transporte adecuado y aceptación de plazos para recibir los pagos del producto.

d) Largas cadenas de intermediación y abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas: La intermediación en el campo impide que los productores accedan a precios justos de manera directa. La mayor parte de la ganancia la reciben los primeros y esto a su vez, genera sobre costos en el precio final del consumidor.

e) Falta de asociatividad de campesinos y pequeños productores: esto impide lograr de manera coordinada precios justos para la compra de sus productos agropecuarios. Como ya se evidenció, existe una baja tasa de asociatividad a nivel nacional.

f) Altos costos de transporte: los productores no cuentan con equipos de transporte, lo que encarece el proceso de comercialización en zonas rurales del país en las cuales hay falta de vías o se encuentran en mal estado.

g) Falencias en las capacidades necesarias para competir en los mercados.

h) Asimetría de la información: sobre precios, costos y mercados.

Ahora bien, en cuanto a los factores que han llevado a que las iniciativas de política, así como los esfuerzos mencionados, no hayan sido eficaces y no se muestren mayores progresos²⁷ el Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE) y el DNP han identificado las siguientes causas:

- Deficiencia en la coordinación interinstitucional y en la articulación público-privada, lo que lleva a la duplicación de esfuerzos que no conducen al cumplimiento de las políticas orientadas a que el sector agropecuario mejore su competitividad.

- Desconocimiento y entendimiento del productor y los agentes comerciales de las normas y reglamentos, sumado al bajo compromiso y capacidad técnica y económica para su implementación.

- Débil presencia y capacidad de las instituciones de inspección, vigilancia y control (INVIMA) y entidades territoriales de salud; estas últimas, encargadas de vigilar los procesos de comercialización de alimentos que van directamente al consumidor para hacer cumplir la reglamentación.

- El consumidor colombiano está poco informado sobre calidad e inocuidad.

- Ausencia de incentivos en el mercado para reconocer los productos que ofrecen elementos de diferenciación.

- Ausencia de infraestructura postcosecha y centros logísticos de distribución que faciliten agregar valor a los productos.

- Baja oferta de material de empaque adecuado para las condiciones de cada uno de los productos.

- Sistemas de transporte de productos perecederos insuficiente y no adecuado a las características de los productos ni a las exigencias de la comercialización de productos perecederos.

Superar estas barreras en el mercado nacional mejorará no solo los procesos de comercialización del sector agropecuario, sino también los ingresos de los campesinos y productores, sus hogares y, por ende, su condición socioeconómica. Además, se fortalecerá la formalización del trabajo rural, así como el fomento al emprendimiento en el campo. En particular, trabajar por aumentar la asociatividad

²⁶ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

²⁷ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

traerá consigo importantes beneficios que van desde el aprovechamiento de economías de escala y alternativas de empleo para el sector rural, hasta el mejoramiento del poder de negociación del productor»²⁸.

Apostarle a este tipo de políticas públicas de asociatividad, institucionalidad robusta y coordinada y acceso a mercados efectivos genera una serie de encadenamientos virtuosos para la población en terreno y la economía del país.

IX. Caso Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC).

Este proyecto de ley nace con el propósito de replicar en términos prácticos la exitosa experiencia de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (ACIDC). Por iniciativa de la entidad departamental nace esta agencia a través del Decreto Ordenanza número 094 de 2021, con el propósito de solucionar una de las mayores dificultades del agro cundinamarqués como lo es la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios y a su vez, potenciar una de las ventajas comparativas que tiene Cundinamarca como despensa nacional. Este departamento es el número uno en abastecimiento de productos agrícolas al resto del territorio nacional²⁹. El volumen de toneladas que Cundinamarca comercializa para abastecimiento es de aproximadamente 10 millones de toneladas³⁰ de los 64 millones del total de producción nacional. Este departamento además es el cuarto de mayor producción agrícola del país³¹, en esta medida, era fundamental fortalecer el campo y los agricultores con estrategias diseñadas con visión de territorio, desde las capacidades locales y entendiendo las dinámicas sociales, productivas y económicas propias de este territorio.

Esta entidad descentralizada nace bajo la naturaleza jurídica de establecimiento público, perteneciente al sector descentralizado de la administración

pública del Departamento de Cundinamarca, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita a la Secretaría de Competitividad. Creada con la misión de ser una *“agencia especializada para el fomento de la comercialización, generación de valor agregado e innovación, como organismo especializado en el asesoramiento profesional, promoción de los mercados, coordinación interinstitucional, fomento y desarrollo productivos, y fortalecimiento de los territorios con buenas prácticas comerciales, empresariales e innovadoras.”*³²

Esta entidad vincula a productores con compradores, a través de puentes de valor, para comercializar sus productos de forma directa, sin intermediarios y a precios justos, haciendo uso de una serie de políticas integrales que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de los productores y en consecuencia la comercialización de sus productos. Entre las funciones de la Agencia³³ se encuentran las siguientes:

- Ejecutar los planes estratégicos de comercialización, innovación y competitividad de los sectores productivos.
- Fomentar la transferencia y apropiación tecnológica.
- Impulsar la asesoría técnica y los modelos de extensión agropecuaria.
- Promocionar y abastecer los mercados.
- Contribuir al mejoramiento de infraestructura regional para la transformación, comercialización, logística y transporte de productos.
- Realizar una coordinación interinstitucional para la atracción de inversión y recursos de cooperación.
- Fortalecer la adopción de buenas prácticas comerciales, empresariales y de innovación.
- Desarrollar ejercicios de prospectiva, planes de mercadeo, estudios de inteligencia de mercados e inteligencia competitiva y tecnológica para el soporte de proyectos.
- Diseñar e implementar mecanismos de financiamiento, fondeo, garantías y administración de recursos orientados al apalancamiento de iniciativas de innovación, emprendimiento y comercialización.

La ACIDC cuenta con una gerencia general, 2 oficinas; la de planeación y la de gestión corporativa; y 3 subgerencias; la de promoción de alianzas y asociatividad, la de comercialización y promoción de mercados y la de innovación y transformación

²⁸ Cruz, Lourdes (2021). Intermediarios y volatilidad de precios, problemas de nunca acabar del agro colombiano. UDEA. Facultad de Ciencias Económicas. Obtenido en https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLFiQEIMDAi1t6AjdqD-NtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOU-Z9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdIFqu7WUaSo_021107jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9o-j2kQ!/

²⁹ AGRONEGOCIOS (2020). LA REGIÓN CUNDIBOYACENSE SE CONSOLIDA COMO LA DESPENSA DE ALIMENTOS A NIVEL NACIONAL. Diario La República. Obtenido en <https://www.agronegocios.co/agricultura/la-region-cundiboyacense-es-la-despensa-de-los-alimentos-a-nivel-nacional-2965367>

³⁰ Ibidem.

³¹ DANE (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-10-produccion/10-presentacion.pdf>

³² Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (2021). Misión y Visión. Obtenido en <http://www.acidc.gov.co/entidad/mision-y-vision>

³³ Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (2021). Funciones y Deberes. Obtenido en <http://www.acidc.gov.co/entidad/funciones-y-deberes>

productiva³⁴. Además, cuenta con 4 comités asesores para el funcionamiento interno de la entidad.

La agencia cuenta con 2 años de implementación, periodo en el cual ha evidenciado importantes logros en materia de comercialización, reducción de costos en la cadena de valor para los productores y asistencia técnica, entre otros. De acuerdo con la rendición de cuentas con corte a diciembre de 2022 la ACIDC adelanta más de 15 programas de la mano de la secretaría de competitividad, la RAPE Cundinamarca y otras entidades, dentro de los cuales se resaltan los siguientes logros³⁵:

Programa Red de Progreso Agropecuario: Este programa está destinado a productores quienes tienen la posibilidad de redimir un saldo de \$250.000 COP para compra de insumos en cualquiera de los comercios habilitados (más de 200 comercios en el departamento). A corte de 2022, se han visto beneficiados con esta estrategia 38.562 productores agropecuarios, lo que corresponde a más de \$9.640.500.000 de inversión.

A su vez, esta estrategia ha permitido que los establecimientos afiliados a la Red de Progreso Agropecuario vendieran más de \$8.868.985.802 hasta diciembre de 2022.

Programa transporte: La agencia adquirió una flota de carga cercana a los 50 carros y camiones para darles gratis a los campesinos el transporte de sus cosechas. Se ha logrado transportar más de 2.900 toneladas de cosechas e insumos, beneficiando así a 2645 productores cundinamarqueses, de 68 organizaciones; generando un ahorro en fletes de \$497 millones de pesos.

Programa compramos tu cosecha: Con una inversión de 14 mil millones de pesos, se ha beneficiado a 403 productores del departamento con compra y ventas por encima de los mil millones de pesos. Se logró comprar directamente a 16 organizaciones agropecuarias del departamento, logrando incrementar el beneficio al productor en un 22% por un mayor precio pagado respecto al que recibiría por vender sus productos al intermediario.

Programa cosechas que nutren: Benefició a más 13.000 familias vulnerables de todo el departamento con entrega de 25.101 mercados, en los cuales la mayor parte de la canasta fueron productos de origen cundinamarqués.

Programa fortalecimiento e innovación productiva: Se brindó apoyo a productores con cumplimientos de estándares de exportación.

Programa metodología de fortalecimiento asociativo a las organizaciones agropecuarias de Cundinamarca: Se realizaron acciones de fortalecimiento en temas empresariales y humanos a más de 450 organizaciones agropecuarias del departamento.

Programa Cundinamarca tierra de jóvenes: Dirigido a jóvenes entre 14 y 28 años. Se realizaron 24 talleres provinciales de focalización de proyectos agropecuarios, en los cuales participaron 1170 jóvenes de 23 municipios del departamento. Además, se consolidó y formalizó la primera organización solidaria de jóvenes rurales en el departamento.

Programa alianzas productivas: A través de este programa se logró encadenar asociaciones de productores directamente con comercializadores, quienes compraron sus productos a través de un acuerdo de venta por medio de la Alianza.

Programa formalización: En 2022 se constituyeron 24 nuevas organizaciones productivas sin ánimo de lucro, que representaron a 203 productores agropecuarios, de 16 municipios del departamento.

Programa fortalecimiento humano: 322 organizaciones agropecuarias fueron capacitadas, con un total de beneficiarios 1650 productores pertenecientes a estas organizaciones.

Programa crecimiento empresarial: Tiene por objetivo lograr el acceso directo de las organizaciones a canales formales de comercialización. Durante la vigencia se capacitaron 460 organizaciones productivas sin ánimo de lucro y 142 de ellas en temas tributarios en jornada con la DIAN. Además, se destinaron recursos por valor de \$9.550.000.000 para la entrega de maquinaria menor y el mejoramiento de infraestructura, se beneficiaron así a 9224 productores de 269 organizaciones productivas.

Programa región, economía imparable: Para la vigencia 2021-2022 se suscribieron 16 convenios con los municipios de La Palma, Quipile, Tabio, Tibacuy, San Francisco, Útica, Chipaque, Pulí, Zipaquirá, La Calera, Anolaima, Girardot, Fomeque, Simijaca, Gachetá, Chía, para la adquisición de maquinaria y equipos para el fortalecimiento de las Plantas de Beneficio Animal y el cumplimiento de la normatividad sanitaria emitida por el Invima. Esta inversión alcanzó los 1840 millones.

Programa canales formales de comercialización: Se fortalecieron múltiples canales de comercialización, entre los cuales se destacan:

- Canal Agroindustria y grandes superficies: Este canal gestionó encadenamientos comerciales directos por un monto total de \$1.467.547.537 beneficiando a un total de 12 asociaciones y 6

³⁴ Asamblea de Cundinamarca (2021). Acuerdo 001 de 2021 “Por el cual se establece la organización interna de la Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca – ACIDC y se dictan otras disposiciones”

³⁵ Agencia de Comercialización e Innovación para el Desarrollo de Cundinamarca (2022). INFORME DE GESTIÓN 2022. Obtenido de https://agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo.micolombiadigital.gov.co/sites/agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo/content/files/000134/6692_informe-de-gestion-2022-acidc.pdf?fbclid=IwAR0SJCGC_T5vu6WWnFfIqPqIVZ8C8BnMG81I18RpVknQl12JjOq8bixFyM

productores individuales, de 13 municipios del departamento.

- Canal Exportación: El Canal desarrolló diferentes actividades que le permitieron realizar ventas por un valor de \$ 1.187.262.830, beneficiar a 161 productores de la región.

- Canal HORECA: Se lograron encadenamientos comerciales que beneficiaron a 6 asociaciones y 16 productores independientes de 18 municipios del departamento. Las ventas totales del canal fueron de 477.734.538.

- Canal Compras públicas, mercados sociales y RAPE: Se desarrolló relación comercial con 17 fundaciones del ICBF, con los cuales se tuvieron acercamientos para iniciar un proceso comercial. Además, se logró un acercamiento comercial con 29 operadores que prestan servicios de alimentación para el servicio de Comedores Comunitarios de Bogotá.

X Experiencias Internacionales

En América Latina y el Caribe, la agricultura familiar totaliza cerca de 17 millones de unidades productivas, que agrupan a una población de 60 millones de personas³⁶. De igual manera, contiene cerca del 81% de las explotaciones, ocupa entre el 20% y 65% de la superficie agropecuaria, generando entre el 30% y 67% del total de la producción alimentaria y entre el 57% y 77% del empleo agrícola en la región³⁷. De ahí que el apoyo a ese sector sea crucial no solo para la economía de un país, sino para garantizar la soberanía alimentaria de sus ciudadanos.

El desarrollo del sector agropecuario requiere una estrecha articulación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. A continuación, se exponen los mecanismos de concertación y las estrategias de comercialización y compras públicas que han empleado algunos países para orientar su política de desarrollo rural.

Perú³⁸

El Ministerio de Producción de Perú implementó las Mesas Ejecutivas (ME) como una instancia para la implementación de políticas de desarrollo productivo, así como para la solución de problemas y toma de decisiones a través de una comunicación

eficaz entre grupos de trabajo compuestos por los sectores público y privado. Estas instancias tienen una naturaleza sectorial con una participación tripartita entre interesados del sector productivo, representantes del sector público, y un equipo de coordinación designado por el sector público.

En estos escenarios no solo participa el Ministerio de Producción, sino que también lo hacen diferentes organismos del Gobierno implicados en el desarrollo del tema. Como lección aprendida de previas políticas industriales, Perú toma con cautela la elección de “sectores ganadores” beneficiados con subvenciones e intervenciones de mercado. Por esta razón, las ME no eligen apuestas productivas; en cambio, constituyen un mecanismo de identificación de oportunidades y fallas de mercado para la provisión de bienes públicos. Las ME operan bajo la lógica de diferenciar claramente las competencias y los alcances entre los sectores público y privado.

Chile³⁹

El Consejo Nacional de Desarrollo Rural se creó en el 2021 a partir de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) formulada el año anterior, con el objetivo de ser un órgano consultivo presidencial, así como una instancia de seguimiento y supervisión a la implementación de la PNDR. El Consejo se encuentra integrado por 30 miembros de los sectores público y privado y de la sociedad civil y tiene cinco objetivos principales: (1) participar en instancias relacionadas con la implementación, monitoreo y actualización de la PNDR; (2) visibilizar las principales necesidades y desafíos de los territorios rurales; (3) estudiar las políticas sectoriales y realizar propuestas para alcanzar los objetivos de la PNDR; (4) estudiar la legislación nacional e internacional vigente y plantear adecuaciones para la implementación de PNDR, y (5) proponer mecanismos que permitan levantar información desde regiones, que aseguren que la realidad local se refleje en las propuestas del Consejo. De esta manera, Chile avanza en la consolidación de una institucionalidad robusta que priorice al campesinado y coordine las políticas públicas que tienen como enfoque a esta población.

México⁴⁰

En México, se creó la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados

³⁶ CEPAL, FAO, & IICA. (2014). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas 2013: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica: CEPAL, FAO, IICA.

³⁷ Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V., & Muñoz, M. (2014). La agricultura familiar en cifras. En S. Salcedo, & L. Guzmán, Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política (págs. 35-56). Santiago, Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

³⁸ CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD - CPC (2023). INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2022-2023. Obtenido en https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf

³⁹ CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD - CPC (2023). INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2022-2023. Obtenido en https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf

⁴⁰ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

Agropecuarios (Aserca), adscrita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), como la entidad encargada de apoyar e impulsar la comercialización agropecuaria a través de incentivos a productores y compradores fomentando mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación estimulando el uso de coberturas de riesgos de precios; generando y difundiendo la información de mercados, identificando y promoviendo las exportaciones.

Honduras⁴¹

En este país se creó el Programa de la Merienda Escolar (PME) como una estrategia que ha venido evolucionando positivamente, generando una amplia experiencia en las instituciones que se encuentran involucradas en el sector de la agricultura familiar, en especial, la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. Entre las experiencias acumuladas se encuentran los avances en el manejo de compras locales directas de leche a través de las municipalidades, beneficiando a pequeños ganaderos.

De acuerdo con la FAO en su informe sobre Recomendaciones de Política, el país cuenta con la adecuada institucionalidad para ejecutar proyectos pilotos de compras locales, con enfoque hacia pequeños y medianos productores familiares. Es así como la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno ha iniciado un proyecto piloto para incorporar alimentos adicionales a la merienda escolar, con el objetivo de establecer, fortalecer y consolidar una vinculación entre el PME y la agricultura familiar, como una forma de dinamizar la economía local, priorizar la cultura alimenticia local y potenciar las cooperativas de agricultores familiares.

Costa Rica⁴²

En Costa Rica a través de la Ley 8.533 en 1979 se creó el Programa Nacional de Ferias del Agricultor, este es un programa de mercadeo de carácter social, de uso exclusivo para los pequeños y medianos productores nacionales de los sectores de la producción agrícola, pecuaria y forestal, pesca y acuicultura, avicultura, agroindustria y artesanía, en forma individual u organizada. El programa tiene el objeto de poner en relación directa a consumidores y productores, para que los primeros obtengan un mejor precio y calidad, y los segundos incrementen su rentabilidad, al vender de modo directo al consumidor. Este es uno de los ejemplos más llamativos y con mayor experiencia en la región en la vinculación directa entre pequeños, medianos productores y consumidores, aumentando así sus ingresos.

Argentina⁴³

En Argentina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca cuenta con la subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías cuyo objetivo es coordinar las acciones que generen valor agregado a la producción primaria y apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al agro. Una de sus cinco áreas temáticas corresponde a los agro alimentos y la agroindustria. Sus actividades buscan generar alternativas para el agregado de valor a las materias primas en su origen, industrializando el medio rural y multiplicando las oportunidades para desarrollar emprendimientos productivos. Entre sus proyectos se encuentran la asistencia integral a emprendedores para concretar planes de negocio sostenibles con acompañamiento por varios años, impulso a las Buenas Prácticas de Manufactura, capacitaciones en comercialización, técnicas de ventas y gestión de costos, apoyo a la participación en ferias regionales para generar nuevos espacios de intercambio, así como el desarrollo de una imagen comercial por clústeres productivos.

Otra de las políticas exitosas en el país es el uso de un Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) que tiene el propósito de disponer de una identificación que permita reconocer a quienes se inscriban en el mismo como Agricultores Familiares (AF), para que puedan acceder a los instrumentos de políticas públicas diseñadas para el sector, principalmente, por la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Además, el gobierno argentino diseñó el Sello “Producido por la Agricultura Familiar”⁴⁴ para que quienes pertenecen a este registro para que puedan distinguir los alimentos que producen y los lugares donde los venden ante el consumidor. Este sello certifica solo productos y puntos de venta de la Agricultura Familiar, favorece el ingreso a nuevos mercados y promueve el desarrollo económico local de las familias campesinas.

Brasil⁴⁵

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNEA) de Brasil tiene aproximadamente 50 años de funcionamiento dentro de la población

⁴¹ FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF). Obtenido en <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

⁴² Ibidem.

⁴³ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

⁴⁴ Gobierno de Argentina (s.f). Sello “Producido por la Agricultura Familiar”. Obtenido en <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/sello-producido-por-la-agricultura-familiar>

⁴⁵ FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF). Obtenido en <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

más vulnerable del país. En los primeros años de desarrollo de este programa se observaba una centralización comercial que favorecía a grandes productores agropecuarios para solventar las necesidades de este proyecto. Con el tiempo el programa fue evolucionando y pasando por un proceso de descentralización en el cual incluyó la participación de la agricultura familiar dentro del círculo comercial. El PNAE se ha consolidado como un potencial organizador del proceso de compras y ventas de productos agrícolas en los casi 5.700 municipios brasileños. Más adelante, en el 2009 Brasil logró con la aprobación de una ley establecer que por lo menos 30% de los recursos que el Estado entrega a los municipios para la compra de alimentos escolares deben ser focalizados en la agricultura familiar y sus organizaciones, fortaleciendo así la economía campesina a través del PNEA.

A su vez, en Brasil existe la Compañía Nacional de Abastecimiento⁴⁶, cuyas actividades son coordinadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, que se encarga de gestionar las políticas agrícolas y de suministro para atender las necesidades básicas de la población brasileña, preservando y estimulando los mecanismos de mercado. Con ese objetivo realiza, entre otras, la planeación y ejecución de una política de garantía de precios mínimos y de otros instrumentos para la sustentación de precios agropecuarios, e implementa las políticas federales de almacenamiento de la producción agrícola y de regulación de la oferta interna.

Paraguay⁴⁷

A través del Decreto 1056 de 2013 el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Paraguay, en el marco de los compromisos establecidos por el gobierno en la política de seguridad alimentaria, prioriza acciones que contribuyen a la producción de alimentos por parte de la agricultura familiar, bajo condiciones de sustentabilidad socioeconómica y ambiental. En ese contexto, el MAG está trabajando con el apoyo de FAO para la implementación de instrumentos de políticas que promuevan la alimentación escolar sana y nutritiva, como la reducción de la pobreza rural, a través de compras públicas de alimentos de calidad, cantidad e inocuidad provenientes de la agricultura familiar.

⁴⁶ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

⁴⁷ FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF). Obtenido en <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

Para el logro de este objetivo, un primer paso fue la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), como un instrumento técnico y de política pública que identifica y caracteriza a una unidad productiva para acceder a los servicios públicos.

Sumado a lo anterior, en diciembre del 2013 se aprobó el Decreto número 1056 de la Presidencia de la República, donde se estableció la modalidad complementaria de contratación denominada “Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la Agricultura Familiar”, fijando los criterios para su aplicación. Esta disposición rige para los niveles de gobierno central, departamental y municipal, con el fin de permitir la realización de procedimientos de compras diferenciadas de productos provenientes de la agricultura familiar.

Bolivia⁴⁸

La Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada en 2011, constituye la base normativa de la política de compras públicas a la agricultura familiar. Esta norma establece:

- La Política de Promoción del Consumo Nacional, en la cual incorpora a las comunidades indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas como entidades proveedoras de alimentos para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.
- La Política de Atención de Emergencias Alimentaria, que consiste en la implementación de programas para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas en caso de fenómenos asociados a desastres naturales, fomentando la compra de alimentos locales a la agricultura campesina.
- El refuerzo a las funciones de la Empresa de Apoyo a la Producción (EMAPA) autorizando a constituir una Sociedad Economía Mixta para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos, con el objeto de potenciar y fortalecer la producción de alimentos estratégicos, para cubrir la demanda interna y posterior intercambio de excedentes.

XI. Recomendaciones de Política Pública para el Sector Agropecuario

a) Banco Mundial

En su informe “Panoramas alimentarios futuros” el Banco Mundial propone 20 medidas que los diseñadores de políticas pueden ajustar a las circunstancias de sus propios países a medida que construyen sistemas agroalimentarios sostenibles e inclusivos.⁴⁹ Este conjunto de medidas comprenden

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Morris, M; Ashwini, A & Perego, V (2020). PANORAMAS ALIMENTARIOS FUTUROS. Reimaginando la agricultura de América latina y el Caribe. BANCO MUNDIAL. Obtenido de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/159291604953162277/pdf/Future-Foodscapes-Re-imagi->

reformas normativas, institucionales y decisiones sobre inversiones. Se puede distinguir dos categorías de medidas propuestas: (1) los Imperativos y (2) las Decisiones Estratégicas. Cada categoría a su vez se subdivide en dos grupos de acciones.

Los *Imperativos* son medidas que se pueden considerar imprescindibles, bien porque sus ventajas están garantizadas, o porque son necesarias para protegerse de riesgos que podrían resultar catastróficos. En ellas se incluyen las acciones *Sin Arrepentimiento* (acciones que serán fructíferas independientemente de cuál sea el escenario que se materialice) y las medidas de *Mitigación de Riesgos* (acciones que se realizan para reducir la exposición a riesgos potenciales que podrían surgir en algunos escenarios).

Las *Decisiones Estratégicas* son medidas que se pueden considerar discrecionales porque están motivadas por el deseo de obtener mejores resultados de desempeño, aunque no se garantiza que sean ventajosas. Incluyen: *Opciones Abiertas* (acciones destinadas a mantener la opción de actuar en el futuro a medida que los escenarios se desarrollen) y *Cambios Radicales* (estos son grandes compromisos diseñados fundamentalmente para cambiar la trayectoria de un sistema complejo, en este caso la agricultura y los sistemas alimentarios de ALC).

Las medidas propuestas apuntan a cuatro resultados principales: (1) crecimiento y diversificación económica, (2) creación de empleo y reducción de la pobreza, (3) seguridad alimentaria y nutricional, y (4) resiliencia al clima y sostenibilidad de los ecosistemas.

A continuación, se presentan las recomendaciones de acuerdo con la anterior división:

Acciones propuestas	Reformas políticas	Inversión pública	Inversión privada	Asociación pública-privada	Inversión pública
IMPERATIVOS					
1. Sin Arrepentimiento					
Reforzar la investigación agrícola y los sistemas de extensión					
Modernizar la infraestructura agrologística, incluyendo la TIC					
Mejorar las habilidades de las personas que trabajan en la agricultura y los sistemas alimentarios					
Promover una alimentación sana					
Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos					
Hacer que la agricultura y los sistemas alimentarios sean climáticamente "inteligentes"					
Ampliar los mercados financieros rurales					
Mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra					
2. Mitigación de Riesgos					
Aumentar el monitoreo del clima					
Reforzar las defensas contra las enfermedades transmitidas por los alimentos					
Construir redes de seguridad social que puedan activarse rápidamente en tiempos de crisis					
Promover el uso de instrumentos financieros para la gestión de riesgos					
DECISIONES ESTRATÉGICAS					
3. Opciones Abiertas					
Mantener el acceso a los mercados establecidos y emergentes					
Invertir en sistemas de riego cuando y donde sea apropiado					
Apoyar el desarrollo de alimentos biofortificados y nutraceuticos					
Facilitar el surgimiento de la agricultura periurbana y urbana					

4. Cambios Radicales				
Disociar todos los apoyos para la producción agrícola				
Garantizar que todo el trabajo del sistema agroalimentario sea seguro y justo				
Alcanzar la neutralidad de carbono en los sistemas agroalimentarios				
Declarar la guerra a la comida basura				

*Fuente: Banco Mundial (2020) Informe PANORAMAS ALIMENTARIOS FUTUROS.

b) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO

La FAO en su Informe sobre Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe⁵⁰, realiza valiosos aportes y recomendaciones de política pública referentes al acceso a los mercados y las cadenas de valor basadas en múltiples experiencias de casos particulares a lo largo de la geografía de América latina. A continuación, se resaltan algunas de las recomendaciones que se extraen de manera generalizada a través de todos los capítulos:

Recomendaciones de políticas para que la ACFC acceda a los mercados:

- Trabajar para acercar a las Universidades e Institutos de Educación Superior involucrados en la agricultura al ámbito rural, a través de entrenamientos de campo, prácticas laborales y mentorías.
- Facilitar la creación de un fondo de estabilización que asegure que los pequeños agricultores recibirán su pago dentro de al menos 7 días desde su venta, y así aumentar el flujo de caja de los mismos.
- Capacitar a los agricultores para obtener la certificación de sus productos, lo que les garantizará el acceso a los mercados más exigentes.
- Capacitar y apoyar a los agricultores, especialmente a los jóvenes, en el espíritu emprendedor, la gestión y mitigación de riesgos en la agricultura y las prácticas agrícolas ecológicamente racionales.
- Desarrollar instalaciones de envasado operadas por agricultores.
- Aumentar la participación de los jóvenes en el sector agrícola y la modernización rural.
- Armonizar las normas regionales para la agricultura.
- Garantizar que los agricultores y las organizaciones de agricultores se apropien de una mayor parte de la cadena de valor.

c) Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe – CAF

De acuerdo con el Policy Paper #4 Nota de Productividad Colombia⁵¹, la CAF concluye que

50 FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile. E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF). Obtenido en <https://www.fao.org/3/i3788s/i3788s.pdf>

51 CAF (2021). Policy Paper #4 - Nota de Productividad Colombia Desafíos de la productividad en el sector agropecuario. Obtenido en <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1877/Nota%20de%20Pro>

la forma de asegurar una mayor productividad en el sector agropecuario colombiano se encuentra limitada a la inversión en tres dimensiones y subsanar las fallas estructurales en cada una de ellas: el mercado de tierras, el mercado financiero y las políticas públicas asociadas a la regulación y a la escasa provisión de bienes públicos. En esta medida, propone las siguientes recomendaciones:

- Formalización de la propiedad y el mercado de tierras.

Se plantea el desarrollo de un catastro completo, actualizado, confiable, digitalizado e interoperable con otros sistemas de información relevantes e integrado con el sistema de registro de la propiedad inmueble. La banca multilateral podrá apoyar con crédito y asistencia técnica a los municipios en la estructuración de las actualizaciones catastrales como proyectos de inversión para facilitar su acceso al uso de recursos de regalías. Lo anterior, tiene que ir necesariamente acompañado de una reforma del impuesto predial rural como una herramienta clave para incentivar el uso eficiente de la tierra y para mejorar las finanzas de las administraciones locales.

- Infraestructura de transporte y adecuación de tierras.

Las intervenciones que busquen promover la inversión en infraestructura pública deben plantearse bajo un enfoque que considere las características particulares de las diferentes subregiones del país y priorice así un conjunto de intervenciones. Por un lado, se recomienda la elaboración y actualización de inventarios de la red terciaria para estandarizar la información de oferta y demanda. Por otro lado, la transferencia de buenas prácticas para la estructuración de proyectos y la transferencia de metodologías prácticas a las alcaldías para que prioricen los tramos de mayor impacto social y económico. Finalmente, se recomienda para la adecuación de tierras contar con mayor inversión en infraestructura de riego, apalancado con recursos de la CAF y Finagro.

- Acceso a financiamiento.

Con el fin de impulsar el desarrollo de servicios financieros alternativos se propone, en primer lugar, el acompañamiento a la Unidad de Proyección Normativa de Estudios de Regulación Financiera para la promoción del leasing agropecuario como mecanismo de financiamiento. En segundo lugar, la creación de un observatorio de inclusión financiera rural que contribuya a reducir barreras en el acceso a los servicios por parte de los campesinos. Colombia necesita promover el desarrollo de la industria fintech orientada al sector agropecuario.

- Comercialización agropecuaria.

Ahora bien, en relación con las políticas de comercialización agropecuaria, la CAF detalla que se requiere un nivel político de planificación que

haga uso de un aparato de inteligencia comercial permanente, con capacidad de interactuar con el capital social del territorio y conducirlo bajo una estrategia de cadenas y clúster.⁵²

Con base en lo anterior, en el mes de julio del presente año, la CAF presentó su estrategia para apoyar al país en su camino hacia la consecución de los ODS en los próximos cuatro años. Las líneas de acción del nuevo plan de trabajo se basan en promover el desarrollo rural, impulsar el desarrollo humano y la equidad social, acelerar la transformación productiva sostenible y modernizar las instituciones⁵³. En esta medida, Colombia cuenta con el respaldo de la banca multilateral para emprender políticas públicas de alto impacto y largo alcance que transformen el campo y contribuyan a la aceleración de sus niveles de productividad.

d) Departamento Nacional de Planeación (DNP)

La Misión para la Transformación del Campo (MTC)⁵⁴ fue una iniciativa del Gobierno nacional que contó con apoyo de la secretaría técnica del DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social. Tuvo como objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en los próximos 20 años. De este documento se extraen las 7 recomendaciones de política pública de comercialización agropecuaria para el país.

- Gerenciar el proceso comercial.

La recomendación es crear la entidad o la dependencia responsable de apoyar la gestión comercial de los productores agropecuarios. Para ello es preciso liderar las iniciativas encaminadas a fortalecer este proceso con la dotación de bienes públicos y acompañar la realización de aquellas inversiones que se realicen con recursos públicos.

- Educar al productor y al consumidor.

⁵² CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2018). Nuevas políticas agropecuarias para impulsar la productividad de América Latina. Obtenido en <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/02/nuevas-politicas-agropecuarias-para-impulsar-la-productividad-de-america-latina/>

⁵³ CAF (2023). CAF presenta su estrategia para alcanzar los ODS en Colombia. Obtenido en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/07/caf-presenta-su-estrategia-para-alcanzar-los-ods-en-colombia/>

⁵⁴ DNP & Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE (2014). MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO. DOCUMENTO TÉCNICO. Propuesta para Desarrollar un Modelo eficiente de Comercialización y Distribución de Productos. Bogotá D.C. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

Para ello es necesario diseñar y ejecutar un plan de divulgación y de capacitación sobre estas materias. Al productor para que realice algunas prácticas poscosecha que buscan estandarizar las unidades comerciales de acuerdo con los requerimientos del comprador. Al consumidor para que reconozca los productos y sus calidades.

- Cumplimiento del marco regulatorio existente.

Es necesario que cumplan con su responsabilidad las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento del marco regulatorio existente.

- Arreglos a los marcos regulatorios.

En las entidades de control se tiene que fortalecer la capacidad para hacer cumplir la reglamentación de los procesos sancionatorios. Se deben hacer arreglos institucionales, entre ellos redefinir las competencias para el gerenciamiento del sistema, articulación, integración y acciones de mejoramiento; crear una instancia integradora (tipo Chile); y centralizar responsabilidades en una autoridad única por cadena como sucede en Chile, Costa Rica y USA.

- Asociatividad y búsqueda de espacios comerciales para los pequeños productores.

Se debe fomentar y apoyar los esfuerzos asociativos de los pequeños productores para buscar el mejoramiento de sus ingresos mediante varias estrategias: Buscar que se asocien para formar grandes volúmenes de negociación; Mejorar la calidad de sus productos, promoviendo las actividades de selección, clasificación y agregación de valor según se acuerde con los compradores; Fortalecer su capacidad de negociación frente a los agentes que tienen mayor poder comercial; Buscar espacios en los puntos de venta e identificar los canales para la venta de sus productos a un mejor precio; Brindar capacitación en buenas prácticas.

- Valores agregados en respuesta a las demandas del mercado. Diferenciación de productos.

Apoyar la agregación de valor a la producción agropecuaria en los eslabones más cercanos a la unidad de producción primaria, en respuesta a demandas efectivas.

- Apoyos en infraestructura y dotación de bienes públicos.

El Estado debe proveer más Centros de logística y adecuación de productos. Estos espacios deben ubicarse en zonas rurales y cumplir con los requisitos para formar volúmenes, realizar selección y clasificación de los productos, así como para la incorporar otros valores agregados.

e) Consejo Privado de Competitividad (CPC)

El CPC es una organización sin ánimo de lucro cuyo objeto es contribuir de manera directa en la articulación de estrategias y construcción de políticas públicas que permitan lograr mejoras significativas en el nivel de competitividad de Colombia. En su Informe Nacional sobre Competitividad

2022-2023⁵⁵ en el capítulo sobre Productividad Agropecuaria se hace referencia a cifras y análisis del sector, así como unas recomendaciones finales de política que se comparten a continuación.

- Sector privado: oportunidades y estrategias.

Mejorar la información disponible e interoperabilidad de los datos. De hecho, según la OCDE⁵⁶, la falta de información ha llevado a que los programas productivos del MADR y de otros ministerios tengan problemas de focalización para alcanzar a los beneficiarios adecuados. Paralelamente, la regulación limita la posibilidad de compartir información entre entidades del Gobierno. Así, es necesario que se avance en la implementación del Sistema Nacional Unificado de Información Agropecuaria Rural (SNUIRA) y su interoperabilidad con la información de otras fuentes como Mi Registro Rural de MADR, Sisbén IV y el Catastro Multipropósito. Como referente se puede observar el Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural en Chile.

- Implementar el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

La implementación completa del SNIA permitiría una mayor articulación interinstitucional, apuntando al mejoramiento de la competitividad y productividad agropecuaria a través de acciones en investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión. Se debe articular el sistema a mecanismos de monitoreo y seguimiento; por ejemplo, publicando el manual de operación y el sistema de seguimiento⁵⁷.

- Fortalecer y articular los programas de emprendimiento agropecuario.

Gran parte de los productores se ven en la necesidad de desarrollar emprendimientos de subsistencia caracterizados por baja productividad, calidad y eficiencia. Esto se traduce en una menor probabilidad de integración a mercados, así como de escalar el negocio hacia fases más rentables. Por esto, es necesario consolidar mecanismos de coordinación en instancias supra ministeriales que permitan articular la oferta de programas y optimizar la toma de decisiones.

- Crear una instancia de coordinación interministerial.

Actualmente no existe un mecanismo que permita coordinar los programas rurales de agencias, consejerías y ministerios. Se cuenta con 16 planes sectoriales con incidencia en el sector rural; de ellos, cinco están a cargo de MADR, y los

⁵⁵ CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD - CPC (2023). INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2022-2023. Obtenido en https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf

⁵⁶ OCDE. (2022). Revisión OCDE de la política rural, Colombia. Resumen ejecutivo preliminar.

⁵⁷ Ibidem.

11 restantes se dividen en diferentes carteras y no requieren de una consulta o interacción con dicho ministerio para su implementación. Por lo tanto, siguiendo la recomendación de la OCDE⁵⁸, se propone crear una instancia que permita armonizar la oferta institucional rural con el fin de optimizar recursos y aumentar la eficiencia y el impacto de estos programas.

XII. Impacto Fiscal

Con relación al impacto fiscal y al cumplimiento de los dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal que se genere con esta normatividad deberá ser cubierto por el Gobierno nacional en cumplimiento del marco, del marco fiscal de mediano plazo y en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

Además, es necesario tener en cuenta los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto al impacto fiscal de las iniciativas legislativas, en particular la **Sentencia C-502 de 2007** donde se precisó que el contenido de este precepto es solo un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y no un requisito de trámite necesario para que el Congreso pueda desarrollar su labor. Textualmente se consigna en esta decisión:

...(...)Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda, además que le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 2008 en la cual se sostuvo que:

...(...) “el mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de

las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

XIII. Conflicto de Intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Así mismo, corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés y su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de esta.

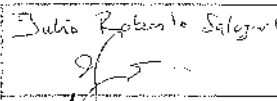
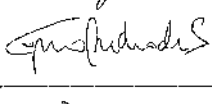
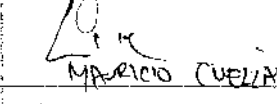
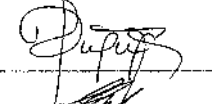
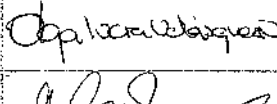
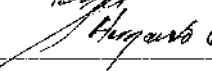
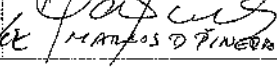
Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo impulsar la productividad y la asociatividad en el campo, contribuir de manera efectiva a la reducción de las desigualdades socioeconómicas que afectan a la población campesina y productora y fortalecer la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, solicito de manera atenta al Congreso de la República dar el trámite correspondiente a esta iniciativa.

Atentamente,

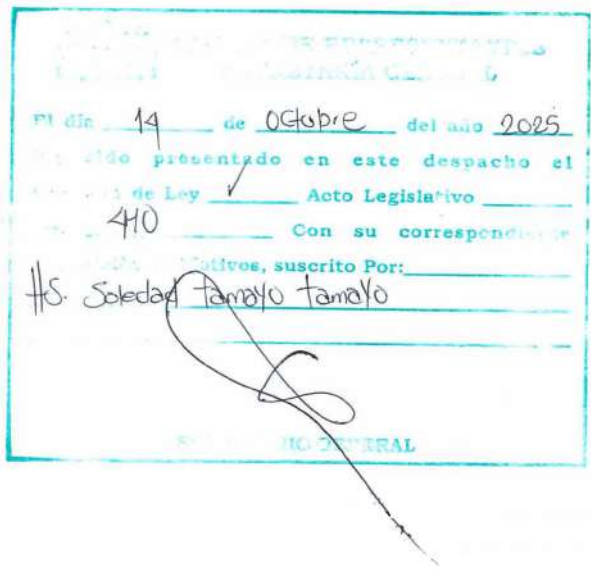


Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

Coautores

 GERMAN BALC	 Julio Roberto Salazar
 Guadalupe	 MARCO CUELLAR
 Dapuz	 Carlos Rodríguez
 Margarita Cortés	 MARCO D. PINEDA

58 Ibidem.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 413 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011
y se dictan disposiciones para la reparación integral
de los Sujetos de Reparación Colectiva bajo la
modalidad de restitución en materia tributaria.

Bogotá D. C., octubre de 2025

JAIME LUIS LACOUTURE
SECRETARIO GENERAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES

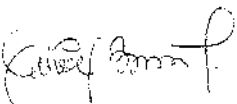
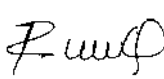
Referencia: Proyecto de Ley número 413 de
2025 Cámara, por medio del cual se modifica la
Ley 1448 de 2011 y se dictan disposiciones para la
reparación integral de los Sujetos de Reparación
Colectiva bajo la modalidad de restitución en
materia tributaria.

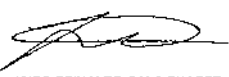
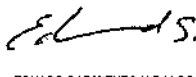
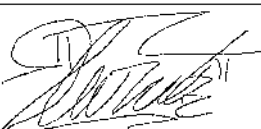
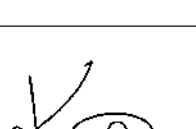
Respetado Secretario,

En nuestra condición de Congresistas de la
República, en uso del derecho que consagra el
artículo 154 de la Constitución Política y los
artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y artículo
13 de la Ley 974 de 2005, nos permitimos presentar
a consideración del Honorable Congreso, el presente
Proyecto de ley por medio del cual se modifica la
Ley 1448 de 2011 y se dictan disposiciones para la
reparación integral de los Sujetos de Reparación
Colectiva bajo la modalidad de restitución en
materia tributaria, con su respectiva exposición de
motivos, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar
inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables Congresistas,

GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Pacto Histórico - UP	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 11 Pulmayo
 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- Unión Patriótica	 JAMES RODRÍGUEZ TORRES Representante a la Cámara Circunscripción Especial - Antioquia
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde

 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 EDUARDO SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 HAIVER RINCON GUTIERREZ Representante a la Cámara Citrep 15 - Departamento del Tolima.	 ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 - Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 413 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1448 de
2011 y se dictan disposiciones para la reparación
integral de los Sujetos de Reparación Colectiva
bajo la modalidad de restitución en materia
tributaria.

TITULO I
CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por
objeto modificar la Ley 1448 de 2011, adicionando
disposiciones para establecer medidas de alivios en
materia tributaria para los Sujetos de Reparación
Colectiva reconocidos por la Unidad para la Atención
y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV),
con el fin de garantizar el principio de reparación
integral. Busca proteger y garantizar los derechos de
las víctimas colectivas en materia de sostenibilidad
financiera, ejecución de los Planes Integrales de

Reparación Colectiva, y la efectividad del principio pro-víctima en materia tributaria.

Artículo 2º. Adiciónese el Capítulo X al Título IV de la Ley 1448 de 2011, que se denominará “Reparación Integral de los Sujetos de Reparación Colectiva bajo la modalidad de restitución en materia tributaria”, el cual quedará conformado por los siguientes artículos:

Artículo 3º. Adiciónese el artículo 152A al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152A. Sujetos beneficiarios. Podrán acogerse a las medidas previstas en los siguientes artículos, sin distinción de su naturaleza jurídica, los Sujetos de Reparación Colectiva reconocidos por la UARIV mediante acto administrativo que lo soliciten expresamente ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

CAPÍTULO II

Medidas de Alivio

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 152B al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152B. Medidas de alivio en materia tributaria. Las sanciones y tasas de interés moratoria cuyo incumplimiento se hayan ocasionado o agravado como consecuencia de los daños patrimoniales causados por el desarrollo del Conflicto Armado Colombiano, y que hayan representado afectaciones en los derechos personales de los sujetos beneficiarios, serán reducidas de acuerdo con los siguientes artículos.

Así mismo, las facilidades de pago que se celebren entre los sujetos beneficiarios se registrarán por los artículos subsiguientes.

Artículo 5º. Adiciónese el artículo 152C al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152C. Medidas sobre sanciones y tasas de interés moratoria. Las sanciones y tasas de interés moratoria, causadas en relación con el incumplimiento en el pago de los impuestos sobre la renta, impuesto al valor agregado, retenciones en la fuente y contribuciones a cargo de los sujetos beneficiarios, que se paguen desde la entrada en vigor y hasta la fecha de vigencia de la presente ley, se reducirán y liquidarán en los siguientes términos:

Reducción de sanciones e intereses: Las sanciones, penalidades, actualizaciones e intereses moratorios de las obligaciones tributarias administradas por la DIAN, se reducirán al diez por ciento (10%).

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 152D al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152D. Medidas para celebrar acuerdos de pago a largo plazo. Para las facilidades de pago que se convengan entre los sujetos beneficiarios y la DIAN desde la entrada en vigor y hasta la fecha

de vigencia de la presente ley, respecto de las obligaciones que presenten mora en el pago en dicho período se reducirán y liquidarán en los siguientes términos:

Facilidades de pago ampliadas: La DIAN podrá conceder acuerdos de pago con plazos de hasta por treinta (30) años dependiendo del monto total de la obligación. Cuando esta sea menor a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) se podrá fijar como plazo máximo veinte (20) años para la extinción de la obligación. En casos donde la suma de la obligación supere el tope señalado previamente, se podrá fijar como plazo máximo treinta (30) años para la extinción de la misma.

Pago en especie: Independiente del valor de la obligación, los sujetos beneficiarios podrán solicitar el pago en especie mediante dación en pago de bienes inmuebles, los cuales serán valorados conforme al avalúo comercial realizado por peritos o avaluadores inscritos en el Registro Abierto de Avaluadores que trata la Ley 1673 de 2013.

Parágrafo 1º. Por tratarse de recursos de terceros, en ningún caso se condonará el capital correspondiente al IVA ni al valor retenido en la fuente. Los bienes entregados en dación en pago deberán ser aceptados mediante acto administrativo motivado por la DIAN y pasarán a ser de propiedad de la Nación de acuerdo con la regulación vigente.

Artículo 7º. Adiciónese el artículo 152E al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152E. Garantía de los beneficios frente al incumplimiento. Los acuerdos de pago celebrados bajo el amparo de esta ley conservarán integralmente los beneficios reconocidos, incluso si el beneficiario incurre en mora o incumple alguna de sus obligaciones. En todo caso, prevalecerán las reglas especiales previstas en la presente ley sobre las disposiciones generales del Estatuto Tributario.

CAPÍTULO III

Procedimiento

Artículo 8º. Adiciónese el artículo 152F al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152F. Procedimiento simplificado. Para ser beneficiario de las medidas contempladas en la presente ley, bastará con la acreditación del Sujeto de Reparación Colectiva en el Registro Único de Víctimas de la UARIV y su registro ante la DIAN. El representante legal de la persona jurídica solicitará a la entidad la aplicación de las medidas y adjuntará los documentos que certifiquen su condición de víctima y persona jurídica sujeta a registro tributario. La entidad mediante acto administrativo particular decidirá sobre la procedencia de la aplicación de las medidas de acuerdo con la reglamentación vigente.

La DIAN y la UARIV reglamentarán el procedimiento simplificado para su aplicación en un plazo no mayor a (120) días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley. Será de

obligatoria observancia la aplicación de un enfoque de flexibilidad administrativa y acompañamiento técnico a los sujetos beneficiarios, en concordancia con el principio pro-víctima. Se garantizará que los trámites sean simplificados, flexibles y ajustados al carácter reparador de las medidas.

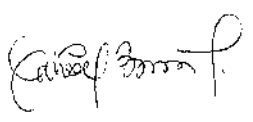
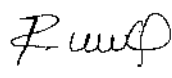
Artículo 9º. Adiciónese el artículo 152G al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

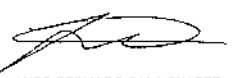
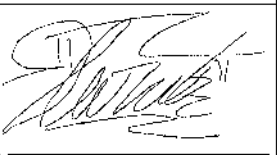
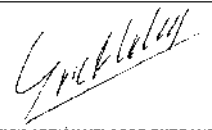
Artículo 152G. Vigencia de las medidas. Las medidas establecidas en la presente ley podrán solicitarse desde su entrada en vigor y hasta la vigencia señalada en el artículo 208 de la Ley 2078 de 2021. En todo caso, prevalecerán las reglas especiales previstas en la presente ley sobre las disposiciones del Decreto 624 de 1989.

Por los honorables Congresistas,



GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Pacto Histórico - UP	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 11 Putumayo
 JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- Unión Patriótica	 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara Circ. 6 (Chocó- Antioquia)
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde

 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Guic. 4ª manzana PACTO HISTÓRICO
 HAIVER RINCON GUTIERREZ Representante a la Cámara Citrep 15 - Departamento del Tolima.	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 - Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 413 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan disposiciones para la reparación integral de los Sujetos de Reparación Colectiva bajo la modalidad de restitución en materia tributaria.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. Objeto del Proyecto

Con este proyecto de ley (PL) se pretende atender la situación, en ocasiones críticas, de un gran número de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC o sujetos), estableciendo medidas enmarcadas en el derecho a la reparación integral y en virtud del principio y deber constitucional de solidaridad, estableciendo alivios tributarios que tengan en cuenta la situación de víctimas del conflicto armado. Estas medidas excepcionales para los SRC tienen como finalidad garantizar la igualdad material, mediante un trato preferente y diferenciado conforme al artículo 13 de la Constitución Política, así como desarrollar el principio constitucional de solidaridad que tiene toda persona y, principalmente, entidades y funcionarios del Estado, con el objetivo de generar estabilidad financiera a los SRC.

Así mismo, el presente PL tiene como objeto establecer medidas de alivios tributarios para los SRC, reconocidos reiteradamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como sujetos que gozan del estatus constitucional de especial protección, los cuales, como consecuencia de los daños causados en el marco del conflicto armado, acumulan sanciones tributarias impagables e insostenibles que ponen en riesgo su existencia y/o la realización de su objeto social para el cual fueron creados.

Diagnóstico/Contexto

La problemática la cual pretende solventar el presente Proyecto de ley es una realidad que han tenido que enfrentar un gran número de Sujetos de Reparación Colectiva, por concepto de deudas tributarias y sus respectivas sanciones, agobiando su desarrollo e incluso su existencia. Dichas obligaciones pendientes de pago tienen origen en consecuencias directas por los hechos generados de daños (hechos victimizantes) por los cuales se les acredita como víctimas del conflicto armado, y que, aun después de superados fáctica y materialmente dichos hechos, persisten las lesiones en el peculio de las mismas.

En este contexto 1.258 SRC han sido reconocidos por la UARIV mediante acto administrativo de contenido particular. Un número importante de estos sujetos integran el Comité Político Nacional de SRC, entre las principales preocupaciones que se presentan en este espacio de articulación son las dificultades que padecen los sujetos por la incapacidad de cumplimiento de las obligaciones tributarias por las consecuencias de los hechos victimizantes acreditados por la UARIV. Esto ha llevado a cuestionar la integralidad de las medidas

de reparación consagradas en la Ley 1448 de 2011 y su efectivo cumplimiento con las disposiciones de la Constitución Política y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Colombiano.

ii. Justificación general

La Constitución Política de Colombia consagra como principios constitucionales la dignidad humana (artículo 1º), la prevalencia de los derechos inalienables de la persona (artículo 5º), la igualdad material (artículo 13), los derechos humanos contemplados en tratados y convenios internacionales (artículo 93) y los derechos inherentes a la persona humana (artículo 94). Estos mandatos obligan al Estado a adoptar medidas de discriminación positiva en favor de poblaciones que han sido históricamente vulneradas, como las **víctimas del conflicto armado interno**, en aras de garantizar su reparación integral.

De acuerdo con el precedente constitucional vigente¹, el deber de reparar los daños en cabeza del Estado está contemplado en la Constitución. Sin embargo, el texto constitucional no estipula cuáles son los daños ni cómo se reparan. Al interpretar la reparación reglada en el artículo 97 de la Ley 599 de 2000, la Corte Constitucional señaló que,

“el legislador, al definir el alcance de la “reparación integral” puede determinar cuáles daños deben ser tenidos en cuenta, y en esa medida incluir como parte de la reparación integral los daños materiales directos, el lucro cesante, las oportunidades perdidas, así como los perjuicios morales, tales como el dolor o el miedo sufridos por las víctimas, los perjuicios estéticos o los daños a la reputación de las personas, o también los llamados daños punitivos, dentro de límites razonables. Puede también el legislador fijar reglas especiales para su cuantificación y criterios para reducir los riesgos de arbitrariedad del juez. Estos criterios pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, pueden consistir en parámetros que orienten al juez, en límites variables para ciertos perjuicios en razón a lo probado dentro del proceso para otra clase de perjuicios, o en topes fijos razonables y proporcionados.”

En el caso de la reparación de los daños ocasionados por el Conflicto Armado Colombiano (Conflicto) la legislación colombiana cuenta con importantes leyes en la materia. Inicialmente la Ley 975 de 2005 estipula en el artículo 8º el derecho a las víctimas a la reparación. Por su parte la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) en el artículo 25 acogió el derecho en mención y tipificó las dimensiones de la reparación integral. Últimamente la Ley 2078 de 2021 amplió la vigencia de la Ley de Víctimas. Así mismo, la Ley 2421 de 2024 no modificó las causas de las afectaciones a los derechos de los Sujetos de Reparación Colectivos, de las cuales surge el débito indemnizatorio, pues toda lesión a los derechos individuales – fundamentales – de los miembros de

los colectivos tiene una dimensión patrimonial que fue afectada y hasta ahora no ha sido reparada.

La Ley de Víctimas reconoció expresamente que la reparación integral incluye no solo medidas individuales, sino también medidas colectivas orientadas a restablecer las condiciones de organizaciones sociales, comunitarias y políticas que sufrieron graves violaciones de derechos humanos. Dentro de este marco, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reconoce como Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) a múltiples entidades y comunidades, que actualmente desarrollan sus Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

En este punto, los artículos 151 y 152 de la Ley de Víctimas estipula los tipos de afectaciones padecidos por los SCR. Entre ellos señaló que pueden ser afectaciones causadas por: “los daños ocasionados por la violación de los derechos colectivos. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos. El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.” Los SCR podrán ser “1. Grupos y organizaciones sociales y políticos; 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común. [y] 3. Organizaciones campesinas.”

La mayoría de este tipo de sujetos causan tributos ante la autoridad tributaria y son personas jurídicas. Estos sujetos, a pesar de ser beneficiarios de las medidas de reparación integral que ordena la ley, han sido o vienen siendo objeto de procesos de cobro coactivo por parte de la DIAN. Las medidas de reparación de la ley no contemplan ninguna aminoración de las cargas tributarias a cargo de este tipo de sujetos. Dadas las afectaciones a los derechos subjetivos patrimoniales personales de los SRC su capacidad de cumplimiento se ve reducida. No es equiparable la responsabilidad de una persona jurídica que no ha padecido ninguna alteración negativa por causa del Conflicto a las personas jurídicas, quienes dependen en últimas del libre ejercicio de los derechos individuales de quienes las representan, que han sufrido daños colectivos.

Las cargas tributarias y los procesos de cobro coactivo de los que son titulares las personas jurídicas reconocidas como víctimas del Conflicto deben aminorarse a partir de la aplicación de criterios de discriminación positiva que permitan garantizar la reparación integral de estos sujetos. Tratar bajo las mismas consideraciones normativas a este tipo de sujetos es una aplicación desproporcionada de la legalidad tributaria. A causa de ello deben implementarse mediante derecho legislado medidas de alivio tributario para que el cobro de las sanciones y tasas de interés moratoria, causadas en relación con el incumplimiento en el pago de los impuestos sobre la renta, impuesto al valor agregado, retenciones en la fuente y contribuciones a cargo de los SRC atiendan el principio pro-víctima.

¹ C. Const., Sent. C-916. Oct. 29/2002. M. P: Manuel José Cepeda Espinosa

Muchos de estos SRC enfrentan hoy procesos de cobro coactivo por parte de la DIAN, derivados de obligaciones tributarias acumuladas en contextos de violencia, desplazamiento forzado, debilidad organizativa e imposibilidad real de cumplir con sus deberes tributarios en condiciones normales. Esta situación amenaza directamente su sostenibilidad y compromete la implementación de las medidas de reparación colectiva ordenadas por el Estado.

iii. Deber de reparar restituyendo a la víctima

Los alivios tributarios, como medidas de reparación, también atienden a la responsabilidad del Estado con los Sujetos de Reparación Colectiva, lo cual se enmarca en el artículo 90 de la Constitución Política. Frente al desarrollo de dicho artículo, en la sentencia C-333-1996 la Corte precisó que la responsabilidad del Estado no distingue entre ámbitos contractuales y extracontractuales, y que la responsabilidad estatal no se centra en la conducta de la autoridad, específica que se centra en la esfera patrimonial o extrapatrimonial de los administrados, sin que sea relevante distinguir entre la legitimidad o ilegitimidad de las actuaciones de la administración; todo ello armonizado con los principios del Estado Social de Derecho: los principios de solidaridad e igualdad frente a las cargas públicas. Es decir, el Estado es responsable, por su acción u omisión, de los daños antijurídicos que las personas no están en el deber de soportar.

Por ende, las medidas reparadoras concernientes a deudas y sanciones con la DIAN responden a acciones positivas que el Estado colombiano emprenda para la garantía de la estabilidad financiera de los Sujetos de Reparación Colectiva, en función de su derecho a la reparación integral.

En concreto, es importante precisar que los alivios tributarios a los cuales hace referencia el presente PL consisten en la disminución de las sanciones y al establecimiento de facilidades de pago que permitan reprogramar y/o extender el pago de los pasivos y sanciones derivados de los mismos, dentro de unas condiciones diferenciales que le sean asequibles a los Sujetos de Reparación Colectiva frente a la DIAN.

Más aún, es necesario precisar que dichos alivios no constituyen exclusiones ni exenciones del pago de las obligaciones tributarias causadas a los Sujetos de Reparación Colectiva frente a la DIAN. Por el contrario, se trata de medidas que deben otorgarse a quienes las soliciten, conforme a la reglamentación que expida la DIAN en la reglamentación del presente Proyecto de ley. Dichas medidas deberán establecerse bajo condiciones diferenciadas, en atención al principio de solidaridad y al derecho a la igualdad aquí desarrollado, y ser proporcionales a las realidades y necesidades de los Sujetos de Reparación Colectiva, pactando plazos razonables y convenientes para ambas partes.

Los compromisos internacionales de la República por medio del sistema universal de derechos humanos implican la creación de medidas

como las contempladas en el proyecto de ley. Las obligaciones jurídicas establecidas en la Resolución número 60/147 del 16 de diciembre de 2005 de la ONU establecen el deber jurídico a [conceder] *reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario*. Las modalidades de reparación pueden ser las señaladas en los numerales 19 al 23. Estas formas de reparación están incorporadas en el derecho interno tal como se señaló con anterioridad.

En su oportunidad los Principios Joinet de la ONU de 1997 contemplaron que el derecho a la reparación de las víctimas de vulneraciones a los bienes jurídicos amparados internacionalmente *debe cubrir la integralidad de perjuicios sufridos por la víctima*. A su vez, la Resolución número 56/83 del 12 de diciembre de 2001 de la ONU señaló que [L] *a reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo*.

Con las normas precitadas se torna evidente que el bloque de constitucionalidad en sentido extenso que ordena el artículo 93 constitucional incorpora interpretaciones amplias sobre las formas de reparación. El derecho internacional de los derechos humanos implica el cumplimiento de una serie de obligaciones a cargo del Estado. Estos deberes implican la creación de medidas tributarias diferenciales para restituir a las víctimas colectivas. La recaudación tributaria no puede implicar la inobservancia de estos mandatos, por el contrario, es deber del conjunto del Estado reparar integralmente los daños causados a las personas jurídicas con registro tributario que se vieron afectadas en su pecunio por el Conflicto. La Unidad de Víctimas ha reconocido una amplia lista de este tipo de personas jurídicas, por lo tanto, es deber del Congreso establecer medidas de alivio tributario.

iv. Justificación del incumplimiento parcial

La medida de la reparación es el daño propiamente dicho. Los planes de atención y reparación integral que ordenan las disposiciones nacionales e internacionales no contemplan medidas de alivio tributario para restituir a las víctimas de daños por vulneración a los derechos humanos de los individuos que integraban los SRC. Sin embargo, tampoco se prohíbe su declaratoria mediante ley. El precedente constitucional citado es enfático en ese amplio margen de configuración normativo en la materia². La legislación colombiana ha admitido el incumplimiento de las obligaciones tributarias cuando se causan imposibilidades sobrevenidas. Por ejemplo, el siguiente artículo:

² ² Ibidem.

Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.”

ARTÍCULO 45. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA LOS SUJETOS DE OBLIGACIONES ADMINISTRADAS POR LA DIAN, ASÍ COMO RESPECTO DE LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES DEL ORDEN

TERRITORIAL. Para las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial, que se paguen hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, y para las facilidades de pago que se suscriban con la DIAN y los entes territoriales hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 respecto a las obligaciones que presenten mora en el pago a treinta (30) de junio de 2021, y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, las sanciones y la tasa de interés moratoria se reducirán y liquidarán en los siguientes términos:

En el artículo precitado se denota que el vínculo causal del incumplimiento y las medidas son las consecuencias de la pandemia del COVID-19. Esta situación fáctica fue ocasionada por un hecho imprevisible e irresistible, el cual evidentemente afectó la capacidad de cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas que causan hechos generadores de tributo. El actual proyecto de ley busca sustentar la causa de incumplimiento parcial de la obligación a partir de la siguiente razón:

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 152B al Capítulo X del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152B. Medidas de alivio en materia tributaria. Las sanciones y tasas de interés moratoria cuyo incumplimiento se hayan ocasionado o agravado como consecuencia de los daños patrimoniales causados por el desarrollo del Conflicto Armado Colombiano, y que hayan representado afectaciones en los derechos personales de los sujetos beneficiarios, serán reducidas de acuerdo con los siguientes artículos.

Así mismo, las facilidades de pago que se celebren entre los sujetos beneficiarios se regirán así mismo por los artículos subsiguientes.

A. Las sanciones, incluyendo aquellas que se liquiden en actos administrativos independientes, y sus actualizaciones se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto previsto en la legislación aduanera, cambiaria o tributaria.

B. La tasa de interés moratoria establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al veinte por ciento (20%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

PARÁGRAFO 1º. En caso de incumplimiento, las resoluciones mediante las cuales se otorgó la facilidad de pago prestarán mérito ejecutivo, sin que se requiera de liquidación oficial u otro acto, y procederá el procedimiento de cobro coactivo respectivo por la suma total de la obligación más el ciento por ciento (100%) de las sanciones e intereses sobre los cuales versa dicha facilidad de pago. Para tal fin, los intereses serán reliquidados a la tasa establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario. Si el incumplimiento de la facilidad de pago corresponde a la declaración de retención en la fuente, se aplicará lo dispuesto en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

En ese sentido, los derechos subjetivos patrimoniales personales, particularmente el derecho de crédito del artículo 666 del Código Civil fue alterado por el Conflicto. Es decir, las vulneraciones, afectaciones o perturbaciones a los derechos humanos de los SRC alteraron el derecho de crédito. En ese sentido, para restituir a las víctimas colectivas se debe aminorar y permitir el incumplimiento parcial de ciertas obligaciones tributarias, pues de no haberse causado las afectaciones no se hubiese alterado el derecho de crédito. Las cargas no pueden ser las mismas.

La imposibilidad sobrevenida como causal para incumplir las obligaciones tributarias deviene del principio general del derecho: nadie está obligado a lo imposible. El cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de las personas

jurídicas reconocidas como SRC deviene del deber constitucional estipulado en el artículo 95 constitucional. Sin embargo, no siempre las personas pueden cumplir sus obligaciones. El Estado debe soportar este incumplimiento cuando devenga de hechos irresistibles e imprevisibles o cuando sobrevenga una imposibilidad sobrevenida, más aún cuando esta última ha sido declarada por el Estado. Fue precisamente a causa de la omisión del Estado que se causaron esos daños, inclusive en algunos casos los daños fueron causados por acciones de agentes estatales. La imposibilidad sobrevenida se sustenta de las resoluciones de registro de la víctima colectiva.

La legislación colombiana ha estipulado claramente que la reparación debe ser integral, esto implica medidas de restitución o retorno al *statu quo*

previo al daño. Así mismo, encargó a la Unidad de Víctimas como autoridad administrativa encargada de certificar y acreditar que sujetos colectivos son víctimas del Conflicto. Las personas jurídicas que hayan sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva serán los sujetos beneficiarios de la ley. Lo anterior, pues las motivaciones de las resoluciones de la autoridad establecen con claridad cómo se causaron los daños por el Conflicto Armado Colombiano y las declaraciones de los sujetos permiten señalar como se causaron las aminoraciones patrimoniales.

Se trata de una medida **transitoria y focalizada**, que no altera la estructura permanente del Estatuto Tributario, y cuyo impacto fiscal estará delimitado por topes y la estricta aplicación a los Sujetos de Reparación Colectiva certificados por la UARIV.

v. Justificación de la modificación de la Ley 1448 de 2011

Las víctimas del conflicto armado reconocidas como SRC son objeto de la reparación que trata la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, la ley determinó el tipo de causas reconocidas como daños a los mismos sujetos. Este tipo de daños poseen una entidad patrimonial cuando se trata de SRC con registro único tributario, pues antes de la ocurrencia de los daños eran personas jurídicas que causaban hechos generadores de tributo. En ese sentido, la afectación a sus derechos fundamentales implicó una aminoración patrimonial que la ley no prevé reparar. Debido a ello se debe buscar restituir los derechos personales, en particular de crédito, de estas víctimas mermando las imposiciones tributarias de las cuales han sido objeto, particularmente de las sanciones por mora en el pago.

La ley en mención contempla medidas de similar entidad ontológica, pues establece disposiciones que buscan mermar las cargas públicas de las víctimas del conflicto armado. Véase como ejemplo el siguiente artículo:

ARTÍCULO 121. MECANISMOS REPARATIVOS EN RELACIÓN CON LOS PASIVOS.
En relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, las siguientes:
1. Sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.
2. La cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituídos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Las medidas contempladas en el artículo en cita hacen parte de las disposiciones sobre la restitución de tierras de las víctimas de despojo y desplazamiento forzado. En ese sentido, la restitución busca no agravar las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado por el deber de cumplimiento de las cargas tributarias lícitas. Las medidas contempladas en el presente proyecto de ley buscan restituir los derechos patrimoniales de los SRC para que la acción lícita del Estado no implique la merma de la puesta en marcha de su objeto social ni sus objetivos misionales.

Así mismo, el artículo 3° de la ley precitada establece una cláusula abierta para considerar la reparación de este tipo de daño. En sus palabras, la disposición contempla que *se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos*. Lo citado habilita al legislador para definir cuáles daños, de acuerdo con el derecho afectado, deben ser reparados. Así, la presente ley busca fundamentalmente ampliar el margen de reparación de los SRC para que estos puedan mantenerse financieramente en el tiempo y se garantice la efectividad de la reparación integral, esto es, a la reparación de todas las aminoraciones patrimoniales que sufrieron como consecuencias de los daños causados por el Conflicto.

vi. Impacto Fiscal

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se procede a analizar la compatibilidad del presente proyecto de ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), concluyendo que la iniciativa, si bien tiene un impacto fiscal, se ajusta a los principios de sostenibilidad fiscal por las siguientes razones:

1. **La Reparación Integral como Gasto Prioritario del Estado Social de Derecho:** La Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que la reparación integral a las víctimas del conflicto armado no es un gasto discrecional, sino un mandato constitucional prioritario derivado de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. En este sentido, el MFMP, como herramienta de planificación financiera, debe contemplar y priorizar las asignaciones necesarias para cumplir con esta obligación. Las medidas aquí propuestas no crean un nuevo gasto, sino que proponen un mecanismo de restitución que materializa una obligación ya existente y reconocida.
2. **Sinceramiento de la Cartera y Efecto Neutro en el Recaudo Real:** Una porción significativa de las deudas tributarias de los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) se encuentra en un estado de cartera de difícil o imposible recaudo. Las sanciones e intereses acumulados, producto de la incapacidad económica generada por los hechos victimizantes, han elevado estas deudas a niveles impagables. Por lo tanto, el alivio sobre sanciones e intereses no representa una pérdida real de ingresos futuros esperados, sino un sinceramiento contable

frente a una cartera que, en la práctica, es irrecuperable por las vías ordinarias de cobro coactivo. El objetivo es recuperar el capital adeudado, lo cual podría tener un efecto fiscal neutro o, incluso, marginalmente positivo frente a la alternativa de una cancelación total de la deuda en el futuro.

3. Focalización y Mitigación del Impacto: La medida está estrictamente focalizada en los 1.258 Sujetos de Reparación Colectiva reconocidos por la UARIV. Este universo delimitado impide que el beneficio se extienda de manera indiscriminada, acotando el impacto fiscal y asegurando

que sea manejable dentro de las proyecciones del MFMP. Se trata de una medida excepcional y transitoria, que no altera la estructura permanente del Estatuto Tributario.

4. Externalidades Positivas y Sostenibilidad a Mediano Plazo: Otorgar sostenibilidad financiera a los SRC les permitirá reactivar plenamente sus objetos sociales, muchos de los cuales tienen un impacto económico y social en sus territorios. Un SRC financieramente estable puede ejecutar proyectos, formalizar actividades y, a mediano plazo, convertirse en un contribuyente activo y sostenible. Por tanto, esta medida debe ser vista no como un gasto tributario, sino como una inversión en la reconstrucción del tejido social y económico, cuyos retornos se verán reflejados en la disminución de la conflictividad y en el fortalecimiento de las economías locales, efectos que son consistentes con los objetivos de crecimiento y equidad del MFMP.

En virtud de lo anterior, se considera que el presente proyecto de ley es fiscalmente responsable y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al proponer una solución sostenible para una obligación constitucional prioritaria, con un impacto fiscal controlado y con el potencial de generar beneficios económicos y sociales a mediano y largo plazo.

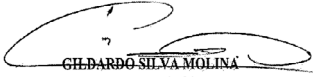
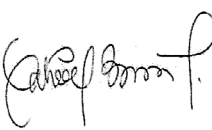
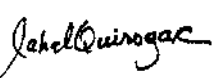
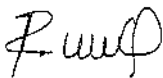
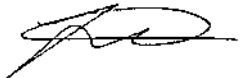
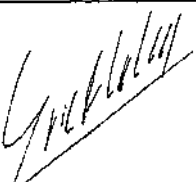
vii. Posible conflicto de intereses

En virtud de lo señalado en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1991 que indica, “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286.” Teniendo en cuenta la regla general instituida en el artículo 286 de la misma ley, enlisto los posibles conflictos de intereses en los que se podrían ver inmersos los miembros de la Corporación Legislativa:

1. El presente proyecto de ley busca establecer alivios tributarios para los SRC. Los impactos patrimoniales de la implementación de las medidas implicarían un beneficio directo, particular y real para aquellos congresistas que sean parte de los cuerpos colegiados que representen legalmente a las organizaciones y colectivos declarados como Sujetos de Reparación Colectiva y deban comparecer ante la DIAN para saldar penalidades, sanciones y/o sean objeto de procesos de cobro coactivo ante la entidad.

Esta circunstancia no exime a los congresistas para cumplir sus deberes legales y constitucionales para declarar particularmente el impedimento respectivo.

Por los honorables Congresistas,

 CH. DARIO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca	
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora Pacto Histórico - UP	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Circunscripción Transitoria Especial de Paz No. 11 Putumayo
 JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico - Unión Patriótica	 JAMES MORALES FORRES Representante a la Cámara Circop 6 (Chocó - Antioquia)
 ROBERT BAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde
 JAIR REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 EDUARDO SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 HAIVER RINCON GUTIERREZ Representante a la Cámara Citrep 15 - Departamento del Tolima.	 ANDRES CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana
 ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 - Arauca

SECRETARÍA DE REPRESENTANTES
CAMARA GENERAL

El día 15 de octubre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

Nº 413 Con su correspondiente

Exposición de motivos, suscrito Por:

#2 Gildardo Silva Molina y otros

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 1998 - martes, 21 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 410 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la estrategia nacional de fortalecimiento a la comercialización de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria (ACFC), se incentiva la productividad del campo y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 413 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan disposiciones para la reparación integral de los Sujetos de Reparación Colectiva bajo la modalidad de restitución en materia tributaria.....	26