

Bogotá D.C., Diciembre 3 de 2025

Señor  
**ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO**  
Presidente  
Comisión Quinta Constitucional Permanente  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley 410 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALICIMIENTO A LA COMERCIALIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMMUNITARIA (ACFC), SE INCENTIVA LA PRODUCTIVIDAD DEL CAMPO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Honorable Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración de la Honorable Comisión V de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 410 de 2025 Cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO A LA COMERCIALIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMMUNITARIA (ACFC), SE INCENTIVA LA PRODUCTIVIDAD DEL CAMPO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Cordialmente,



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

1



## PROYECTO DE LEY 410 DE 2025

**“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 1. 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.

3

**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 ubicada 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.

5

**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.

6

**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.

7

- 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.

8

**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 1º.** 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 2º.** 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 3º.** 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 4º.** 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 5º.** 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 6º.** 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.

9

**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.

10

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

12

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.

Cordialmente,

13



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



## PROYECTO DE LEY 410 DE 2025

**“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 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 Cuellar, con el propósito de conciliar el articulado, informe que fue publicado en la gaceta 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

14



visión del territorio con políticas más efectivas para el sector agropecuario.

### III. MARCO NORMATIVO.

**Art 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”

**Art 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.”

**Art 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 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 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 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 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 sólo el 3% del agua del planeta es potable y de ella el 70% se usa para la agricultura<sup>1</sup>, 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 agropecuario<sup>2</sup> 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 le 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 costos<sup>3</sup>.

18

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO.

<sup>1</sup> 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/>

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

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

Según la CAF<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>, 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 - UPR. 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

19

<sup>4</sup> 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](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)

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> 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>



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.<sup>7</sup>

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.

20

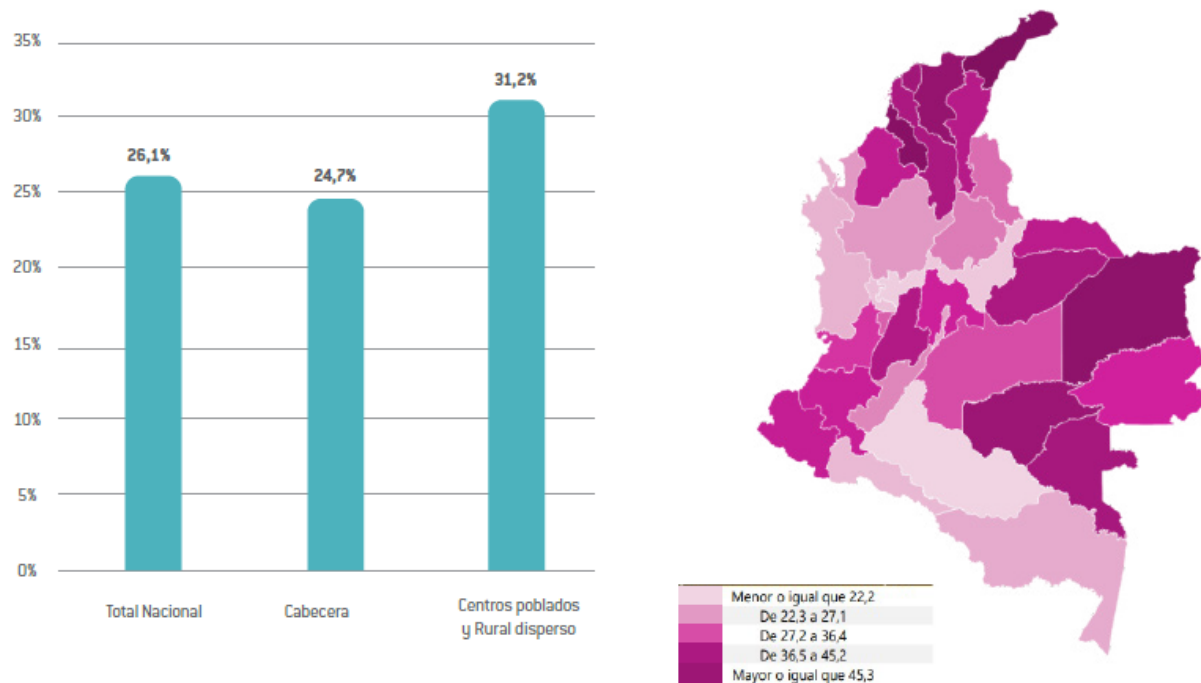
Del mismo modo, en el Informe Nacional de Competitividad 2024 – 2025 del Consejo Privado de Competitividad<sup>8</sup> se evidencian cifras que corroboran la difícil situación que en materia de productividad se presenta en las áreas rurales de país, relacionadas con:

- **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).

<sup>7</sup> 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/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLFiQEIMDAi1t6AjidqDNtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOUZ9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt\\_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdIFqu7WUaSo\\_0211O7jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9oj2kQ!/](https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLFiQEIMDAi1t6AjidqDNtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOUZ9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdIFqu7WUaSo_0211O7jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9oj2kQ!/)

<sup>88</sup> [Documento Completo - Compite](#)





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

21

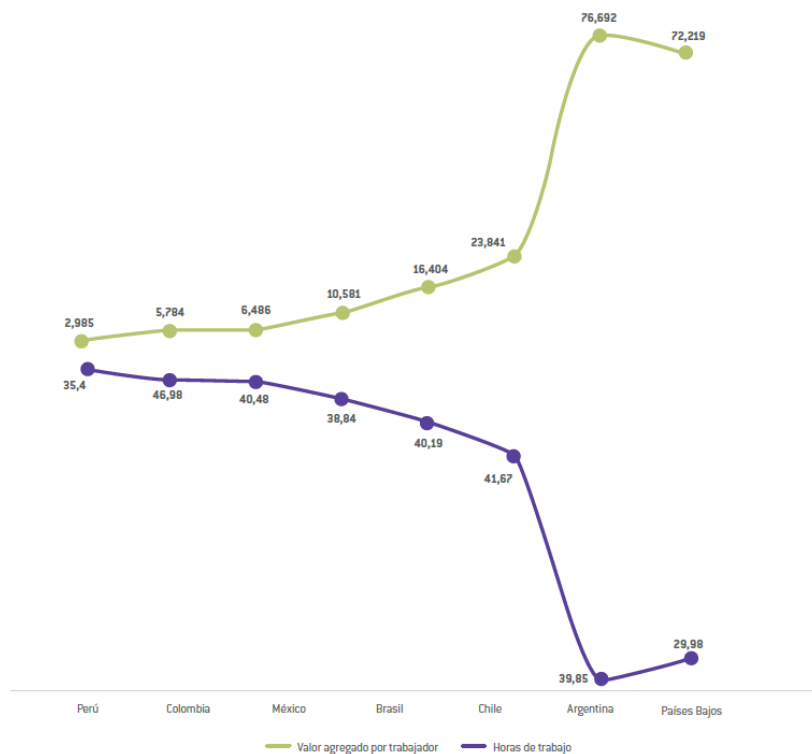
- **Productividad Rural.** Colombia es el cuarto país más extenso de Suramérica, con un total de 114 millones de hectáreas en su área continental, el país emplea a lo sumo el 24 % de sus tierras con vocación agrícola en agricultura, lo que configura conflictos sobre el uso adecuado del suelo, especialmente con la ganadería, que emplea entre 1,5 y 2,3 veces el área que debería estar utilizando (Tabla 1).

IGAC			
Actividad	Vocación	Uso	Índice
Agrícola	22,095,123.00	5,298,830	0.24
Ganadería	15,096,668.00	34,892,299	2.31
Agrosilvopastoril	3,999,117.00	5,098,875	1.28
Forestal	64,185,834.00	56,187,599	0.88
Otros*	8,798,058.00	12,697,198	1.44
Total	114,174,800	114,174,801	

**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 redundará 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 económica<sup>9</sup> 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

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

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 sólo 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 terreno<sup>10</sup> 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:

24



### 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.

<sup>10</sup> 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>



## 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 convenidas, 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.

26

## 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 derechos<sup>11</sup>.

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.”

<sup>11</sup> 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>



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.

28

## 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 STP2028-2018<sup>12</sup> 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 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”.

<sup>12</sup> 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>

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”<sup>13</sup>, 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 mejorará su calidad de vida a través de emprendimientos bajo esquemas asociativos. Tuvo 2 convocatorias.

30

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 Campesinos<sup>14</sup> 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.

<sup>13</sup> 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>

<sup>14</sup> Artículo 358 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencial mundial de la vida”

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 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.

31

## 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 - FAO<sup>15</sup>, en América latina el concepto de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC se entiende con visión de territorio, a través del cual

---

<sup>15</sup> 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>



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 país<sup>16</sup>. 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, co-evolucionan 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)<sup>17</sup>. En el país los niveles de inequidad son tan altos que mientras que la pobreza multidimensional en las ciudades es del 11,5% en promedio<sup>18</sup>, en las zonas rurales registra el 31%. Aunque la pobreza monetaria venía descendiendo, hoy registra una incidencia del 44,6 % en la ruralidad<sup>19</sup>. 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 FAO<sup>20</sup>, los productores que hacen parte

<sup>16</sup>MADR (2018). Lineamientos estratégicos de política pública - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC. Obtenido en <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

<sup>17</sup> 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](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf)

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

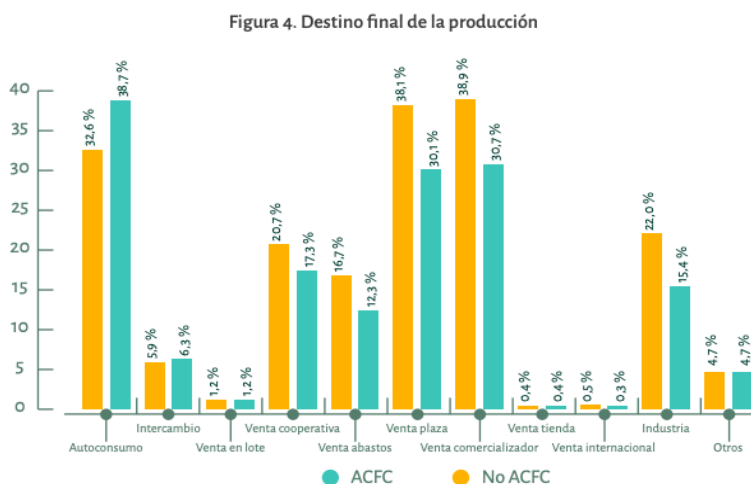
<sup>19</sup> DANE. (2022d). Pobreza monetaria. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

<sup>20</sup> 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%ABlica-de->



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 ACFC<sup>21</sup>. Esto equivale al 61,2% del total de Unidades Productivas, evidenciando una alta 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 mercado<sup>22</sup>, 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

[Agricultura-Campesina,-Familiar-y-Comunitaria.aspx](http://www.minagricultura.gov.co/Documentos/lineamientos-acfc.pdf)

<sup>21</sup> MADR (2017) El Desarrollo Rural en Cifras - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá, Colombia.

Obtenido en <http://hdl.handle.net/11438/8623>

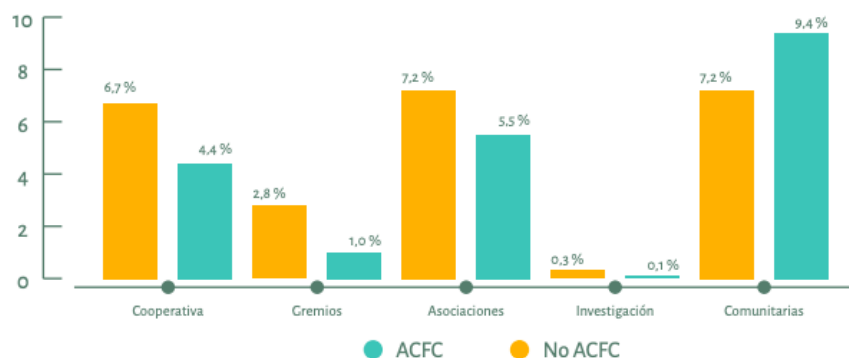
<sup>22</sup> MADR (2018). Lineamientos estratégicos de política pública - Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria ACFC.

Obtenido en <https://www.minagricultura.gov.co/Documents/lineamientos-acfc.pdf>

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.<sup>23</sup> Como es evidente, este tipo de sistemas agroalimentarios tiene una gran ventana de oportunidad para escalarse 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 UPAs 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.

Figura 5. Participación en organizaciones



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

34

## 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.<sup>24</sup> Estos productos deben cumplir además con un número de

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> 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>

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 estable<sup>25</sup>. 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 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 ganadero<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> 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/Agriculturapecuari forestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

- 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 sobrecostos 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.

36

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 progresos<sup>27</sup> el Centro Regional de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales - CRECE y el DNP han identificado las siguientes causas:

---

<sup>27</sup> 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/Agriculturapecuari forestal%20y%20pesca/Propuesta%20para%20desarrollar%20un%20modelo%20eficiente%20de%20Comercializaci%C3%B3n%20y%20Distribuci%C3%B3n%20de%20Productos.pdf>

- 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.

37

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 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»<sup>28</sup>.

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.

<sup>28</sup> 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/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLfiQEIMDAi1t6AjidqDNtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOUZ9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt\\_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdlFqu7WUaSo\\_0211O7jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9oj2kQ!/](https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fYy9DsIwEINfhaUjulBKgLfiQEIMDAi1t6AjidqDNtefgHh8WhgQC4tlf7INCBmgpwcXFFg8VUPOUZ9X6008SxO1VzrRKtWHZLGMt_PjScEO8H9heOBr22IKaMQH9wyQNdlFqu7WUaSo_0211O7jR514CWyY-ki9156tjK0v7sWws2QHWnQyNVJJfWGC5ob5C9oj2kQ!/)



## 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 No. 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 nacional<sup>29</sup>. El volumen de toneladas que Cundinamarca comercializa para abastecimiento es de aproximadamente 10 millones de toneladas<sup>30</sup> de los 64 millones del total de producción nacional. Este departamento además es el cuarto de mayor producción agrícola del país<sup>31</sup>, 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.”*<sup>32</sup>

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

<sup>29</sup> 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>

<sup>30</sup> Ibidem.

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

<sup>32</sup> 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>

fortalecimiento de las capacidades de los productores y en consecuencia la comercialización de sus productos. Entre las funciones de la Agencia<sup>33</sup> 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

39

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 productiva<sup>34</sup>. Además, cuenta con 4 comités asesores para el funcionamiento interno de la entidad.

La agencia ya 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 logros<sup>35</sup>:

<sup>33</sup> 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>

<sup>34</sup> 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”

<sup>35</sup> 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->

**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.

[desarrollo.micolombiadigital.gov.co/sites/agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo/content/files/000134/6692\\_informe-de-gestion-2022-acide.pdf?fbclid=IwAR0SJCGC\\_T5vu6WWnFlfQpIVZ8C8BnMG81I18RpVkNq112JjOq8bjxPyM](https://desarrollo.micolombiadigital.gov.co/sites/agencia-de-comercializacion-e-innovacion-para-el-desarrollo/content/files/000134/6692_informe-de-gestion-2022-acide.pdf?fbclid=IwAR0SJCGC_T5vu6WWnFlfQpIVZ8C8BnMG81I18RpVkNq112JjOq8bjxPyM)

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 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 personas<sup>36</sup>. 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 región<sup>37</sup>. 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.

### PERÚ<sup>38</sup>

El Ministerio de Producción de Perú implementó las Mesas Ejecutivas (ME) como

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf)



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.

## CHILE<sup>39</sup>

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.

## MÉXICO<sup>40</sup>

<sup>39</sup> 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](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf)

<sup>40</sup> 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

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

## HONDURAS<sup>41</sup>

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 RICA<sup>42</sup>

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,

---

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>

<sup>41</sup> 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>

<sup>42</sup> Ibidem.

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.

## ARGENTINA<sup>43</sup>

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”<sup>44</sup> 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 sólo productos y puntos de venta de la Agricultura Familiar, favorece el ingreso a nuevos mercados y promueve el desarrollo económico local de las

<sup>43</sup> 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>

<sup>44</sup> 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>

familias campesinas.

## BRASIL<sup>45</sup>

El Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNEA de Brasil tiene aproximadamente 50 años de funcionamiento dentro de la población 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 Abastecimiento<sup>46</sup>, 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.

46

## PARAGUAY<sup>47</sup>

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

<sup>45</sup> 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>

<sup>46</sup> 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>

<sup>47</sup> 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>

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. 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 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.

#### **BOLIVIA<sup>48</sup>**

47

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 indígena originario 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.

---

<sup>48</sup> Ibidem.



## 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.<sup>49</sup> Este conjunto de medidas comprenden 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

---

<sup>49</sup> 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-imagining-Agriculture-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

división:

Acciones propuestas	Reformas políticas	Inversión privada	Asociación público-privada	Inversión pública
<b>IMPERATIVOS</b>				
<b>1. Sin Arrepentimiento</b>				
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	●			●
<b>2. Mitigación de Riesgos</b>				
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			●	●
<b>DECISIONES ESTRATÉGICAS</b>				
<b>3. Opciones Abiertas</b>				
Mantener el acceso a los mercados establecidos y emergentes			●	●
Invertir en sistemas de riego cuando y donde sea apropiado			●	●
Apoyar el desarrollo de alimentos biorreforzados y nutraceuticos			●	●
Facilitar el surgimiento de la agricultura periurbana y urbana			●	●
<b>4. Cambios Radicales</b>				
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		●	●	●

**Tabla 12.**  
Acciones propuestas: mecanismos de puesta en marcha adecuados

49

\*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 Caribe<sup>50</sup>, 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.

50

### c) BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CAF

De acuerdo con el Policy Paper #4 Nota de Productividad Colombia<sup>51</sup>, la CAF concluye que 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

<sup>50</sup> 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>

<sup>51</sup> 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%20C3%ADos%20de%20la%20productividad%20en%20el%20sector%20agropecuario.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1877/Nota%20de%20Productividad%20Colombia_Desaf%20C3%ADos%20de%20la%20productividad%20en%20el%20sector%20agropecuario.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

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

51

de inteligencia comercial permanente, con capacidad de interactuar con el capital social del territorio y conducirlo bajo una estrategia de cadenas y clúster.<sup>52</sup>

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 instituciones<sup>53</sup>. 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)<sup>54</sup> 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.

<sup>52</sup> 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/>

<sup>53</sup> 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/>

<sup>54</sup> 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>



- Educar al productor y al consumidor.

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 a 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 2022-2023<sup>55</sup> 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 OCDE<sup>56</sup>, 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;

<sup>55</sup> 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](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/11/CPC_INC_2022_Productividad-agropecuaria.pdf)

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

por ejemplo, publicando el manual de operación y el sistema de seguimiento<sup>57</sup>.

- 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 escalonar 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 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 OCDE<sup>58</sup>, 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.

55

## XII. IMPACTO FISCAL.

Con relación al impacto fiscal y al cumplimiento de lo 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 sólo 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°

---

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

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”.

56

### **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.

### PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, me permito presentar informe de ponencia positivo y solicito a la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley 410 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALICIMIENTO A LA COMERCIALIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA (ACFC), SE INCENTIVA LA PRODUCTIVIDAD DEL CAMPO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" el cual no tiene modificaciones respecto del texto radicado.

57

Cordialmente,



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca