

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ de 2021 CÁMARA**

*Por medio de la cual se adoptan incentivos para el Apoyo a Iniciativas Locales y se dictan otras disposiciones*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** Crear el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas para fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización y el acceso de Iniciativas Locales a Plazas de Iniciativas Locales.

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

**Circuitos Cortos de Comercialización - CCC:** Son redes alternativas de comercio en los mercados locales que configuran un modelo de circulación sostenible desde el punto de vista económico, ecológico y social. Este modelo está vinculado al estímulo de la agricultura familiar, la inclusión de productores locales y el impulso de emprendedores de pequeña escala en el mercado local.

**Iniciativas Locales:** Los micro, pequeños y medianos empresarios y/o productores agropecuarios locales, así como los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio.

**Plaza de Iniciativa Local:** Es el inmueble, público o privado sobre el cual el titular del derecho de dominio del inmueble que cumpla con las características reglamentarias, autoriza el uso gratuito, voluntario y temporal de este, en razón del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales.

**Artículo 3º. Principios.** El Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales y sus servicios asociados deberán ser formulados e implementados en el marco de los siguientes principios rectores:

**Participación:** Los beneficiarios del Plan, así como la sociedad civil, participarán en la formulación y aplicación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales que contando con la información, asesoría y acompañamiento necesario.

**Baja o nula intermediación:** Los circuitos de proximidad o circuitos cortos son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada

sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre productores y consumidores

**Cercanía geográfica:** Se entenderá como la proximidad geoespacial existente entre los actores involucrados para el desarrollo de los Circuitos Cortos de Comercialización como mecanismo para reducir costos económicos y ambientales directos asociados al desplazamiento para la comercialización de un bien o servicio, promoviendo la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre productores y consumidores

**Fortalecimiento del capital social:** Estipulan una creciente contribución al tema de la sostenibilidad, en un contexto amplio: sostenibilidad social, sostenibilidad económica y sostenibilidad ambiental

**Enfoque Territorial:** Se deberán reconocer las condiciones particulares de los territorios para diseñar e implementar el presente Plan.

**Igualdad y enfoque diferencial:** Las medidas contempladas en la presente ley serán aplicadas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica de los beneficiarios. Adicionalmente, reconociendo que hay poblaciones tradicionalmente discriminadas se deben brindar espacios seguros y adecuados su participación en el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales.

**Artículo 4º. Formulación e Implementación.** El Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales deberá estar diseñado, formulado e implementado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, garantizando la participación de los gremios empresariales, cívicos y comunitarios, interesados en las consideraciones previstas en la presente ley.

**Parágrafo 1º.** Las Gobernaciones Departamentales y Los Municipios deberán mantener disponible en su página web, canales de información, seguimiento y aplicación del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales de manera pública para ser consultada permanentemente con fines de promoción y control por todos los interesados, quienes podrán efectuar los comentarios, observaciones, solicitudes o recomendaciones que consideren conducentes.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses, a través de las autoridades competentes, construirá una política pública destinada para el diseño y fomento de los Circuitos Cortos Comerciales

**Artículo 5º. Objetivos.** Los objetivos del Plan deberán estipular los componentes básicos de desarrollo, alcance y entrada en funcionamiento, conforme se dispone

en la presente ley, buscando el fortalecimiento microempresarial, la inclusión de las mujeres rurales y el cumplimiento de las consideraciones presentes en la política.

El desarrollo del Plan tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural y de iniciativa local a través de la reducción de la asimetría de información productor-comprador.
2. Mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional.
3. Priorizar sistemas productivos que cuenten con esquemas asociativos de comercialización en los mercados y en los circuitos agroalimentarios locales y regionales.
4. Promover el consumo local de productos de la región que contribuya a la generación de ingresos y la promoción de la seguridad alimentaria del territorio.
5. Incentivar la asociatividad de los pequeños productores, para generar volúmenes de producción y comercialización a escala en mercados locales y subregionales, a partir de una infraestructura física adecuada.

**Artículo 6º. Aplicación.** Los municipios, en uso de su autonomía territorial, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, garantizarán la realización de Plazas de Iniciativa local en el marco del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales

Se debe poner en conocimiento de la ciudadanía la realización de Plazas de Iniciativa Local con tiempos suficientes y por los medios adecuados, con la finalidad de garantizar la participación efectiva de los beneficiarios en estos espacios.

**Artículo 7º. Seguimiento.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuenten los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas beneficiarias del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública.

Esta caracterización deberá efectuarse mediante la aplicación de instrumentos cualitativos y cuantitativos, y con la misma periodicidad con la que se efectúa el Censo General de Población por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en todo caso, tendrá en cuenta los recursos disponibles en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**Artículo 8°. Financiamiento.** Los recursos requeridos para el funcionamiento del Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales deben ser incluidos en la programación del presupuesto de los municipios que decidan aplicar el mismo.

**Artículo 9°. Beneficiarios.** Los micro, pequeños y medianos empresarios y/o productores agropecuarios locales, así como los empresarios unipersonales, micro, pequeñas y medianas empresas de productos y servicios que presenten emprendimientos e innovaciones en su territorio

**Parágrafo.** La presente disposición se podrá aplicar extensivamente para refugios animales y entidades sin ánimo de lucro.

**Artículo 10°.** Adiciónese el siguiente numeral al parágrafo del Artículo 2° de la Ley 1901 de 2018 "Por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)" el cual quedará así:

16. Dar aplicación al Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales, permitiendo y auspiciando la realización de Plazas de Iniciativas Locales.

**Artículo 11°. Vigencia y derogatorias.** Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY N° \_\_\_ DE 2020 CÁMARA

*“Por medio de la cual se adoptan normas de incentivos para el Apoyo a Iniciativas Locales y se dictan otras disposiciones”*

#### ANTECEDENTES

El 04 de noviembre de 2020 fue radicado el proyecto de ley N° 461 de 2020 C, el cual fue archivado en debate el 22 de abril de 2021 en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.

#### OBJETIVO DEL PROYECTO

Busca fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización que permitan acceder a las Iniciativas Locales a Plazas de Iniciativas Locales.

#### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Debido a las condiciones de permanente intermediación a las que se ven sometidos los productos de los pequeños y medianos productores locales de bienes, y de los pequeños y medianos productores agrícolas y campesinos, es necesario crear un marco normativo que permita corregir estas dificultades y proteger a estas producciones y servicios.

El presente Proyecto de Ley “Por medio del cual se crea el Plan Nacional de Apoyo a Iniciativas Locales con el fin de fortalecer los Circuitos Cortos de Comercialización que permita acceder a las Iniciativas Locales a Plazas de Iniciativas Locales” es una propuesta para solucionar un problema ampliamente identificado en la realidad comercial del país: Múltiples empresas, emprendimientos y productores locales carecen de la visualización suficiente y de los canales adecuados para llegar a los consumidores por excesivas cadenas de intermediación, lo cual genera altos costos para las partes, que dadas sus condiciones económicas se ven afectadas.

Es necesario que, por medio de esta ley, establezcamos facilidades tanto para los consumidores como para las iniciativas locales que maximicen los ingresos de las

iniciativas locales, dinamicen las economías de pequeña escala y propendan por aumentar el empleo y la iniciativa privada para todas las escalas de la sociedad.

### Constitucional

- **El Artículo 2º de la Carta Política** consagra como fin esencial del Estado la promoción de la prosperidad general.
- **El Artículo 333 Constitucional.** Establece como una función del Estado la de estimular el desarrollo empresarial, cuando no se vincula directamente con la promoción de la productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones.

### Normativa

- **Ley 1901 de 2018.** Regula a las sociedades 'BIC' en Colombia. Esta ley, prevé que cualquier sociedad comercial podrá adoptar voluntariamente la condición de sociedad 'BIC', y define como 'BIC', aquellas sociedades que además de su ánimo de lucro y el interés de sus accionistas, procurará el interés de la comunidad y del medio ambiente y en esa medida generan un impacto social.
- **Ley 1876 de 2017.** Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, la cual incluye, entre otros principios la Orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor, así como el enfoque de asociatividad y de Ordenamiento social y uso productivo del territorio del sector agropecuario.
- **Ley 731 de 2002.** La cual dicta normas para favorecer a las mujeres rurales, que busca dar condiciones de equidad de género a las mujeres rurales.
- **Ley 454 de 1998.** Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria
- **Ley 101 de 1993.** Desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, busca proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores y productoras rurales.
- **Decreto Ley 2364 de 2015.** Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural, se determina su objeto y su estructura orgánica.
- **Decreto 893 de 2017.** Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

- **Decreto 1500 de 2012.** Por medio del cual se dictan medidas para la organización, la articulación y funcionamiento del sistema administrativo de competitividad e innovación.
- **Resolución 2674 de 2013.** Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.
- **CONPES 3866 de 2016.** Política de Desarrollo Productivo.
- **CONPES 113 de 2006.** Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

### Jurisprudencial

Colombia ha sido reconocida constitucionalmente como una *economía social de mercado*, en la que se reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.

Así ha reconocido la Corte Constitucional, que si bien se reconocen y garantizan libertades económicas a los individuos para que lleven a cabo actividades de carácter económico que les permita incrementar su patrimonio, también se confiere al Estado la facultad y la obligación de intervenir la economía con el fin de corregir fallas de mercado y promover el desarrollo económico y social.

La Constitución Política fue dispuesta “para una sociedad de mercado, es decir, para un tipo de organización que desarrolla procesos ágiles de intercambio, que buscan no sólo la satisfacción de necesidades básicas, sino también la obtención de ganancia, bajo el supuesto según el cual, la actividad económica debe ser dinámica y estar en crecimiento, todo ello en un escenario (el mercado) fundado en la libertad de acción de los individuos (las libertades económicas), en el que “las leyes de producción, distribución, intercambio y consumo se sustraen a la reglamentación consciente y planificada de los individuos, cobrando vida propia (Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2017)”

Ahora bien, la Corte también ha señalado la necesidad de que las intervenciones del Estado busquen corregir desigualdades, inequidades y comportamientos lesivos para las garantías constitucionales, pero que las intervenciones estatales en el mercado están enmarcadas claramente en unos límites jurídicos que evitan su arbitrariedad, así:

La Constitución establece cláusulas expresas que limitan el ejercicio de la libertad económica, al interés general y la responsabilidad social, de forma que lo haga compatible con la protección de los bienes y valores constitucionales cuyo desarrollo confiere la Carta a las operaciones de mercado. Esta limitación se comprende, entonces, desde una doble perspectiva. En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autor restrinjan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impida el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. Dicha intervención es mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurren los particulares.”. **Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales. Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, sino también en la participación pública en el mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores. No obstante, tampoco resulta acertado concluir que el Estado puede intervenir en la economía de cualquier modo, bajo el argumento de cumplir con las finalidades antes planteadas.** En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad” (Corte Constitucional, Sentencia 228-2010).

De tal manera, la inclusión de mecanismos que promuevan los circuitos cortos de comercialización por parte del Estado, y el reconocimiento como BIC de las empresas que decidan sumarse a las Plazas de Iniciativa Local es una forma adecuada al ordenamiento jurídico y necesaria de corregir una de las desigualdades que el mismo genera.

## Cadenas de Comercialización.

La pequeña agricultura y la producción bienes de pequeña escala se han venido incorporando poco a poco a los estándares globales de comercialización de bienes desde una perspectiva local, orientado los resultados del intercambio de bienes a una comercialización óptima, produciendo consigo externalidades positivas para los micro, pequeños y medianos productores, mejorando los márgenes de ganancia e incentivando consigo la producción local para la satisfacción de la demanda local y el cumplimiento de los estándares alimenticios mínimos fortaleciendo la soberanía alimentaria de cada uno de los territorios.

En estos momentos académicamente se conocen dos modelos prácticos en términos de comercialización, en este caso, se detallarán los alcances y definiciones propias que se tienen sobre los Circuitos Cortos de Comercialización y los Circuitos Largos de Comercialización.

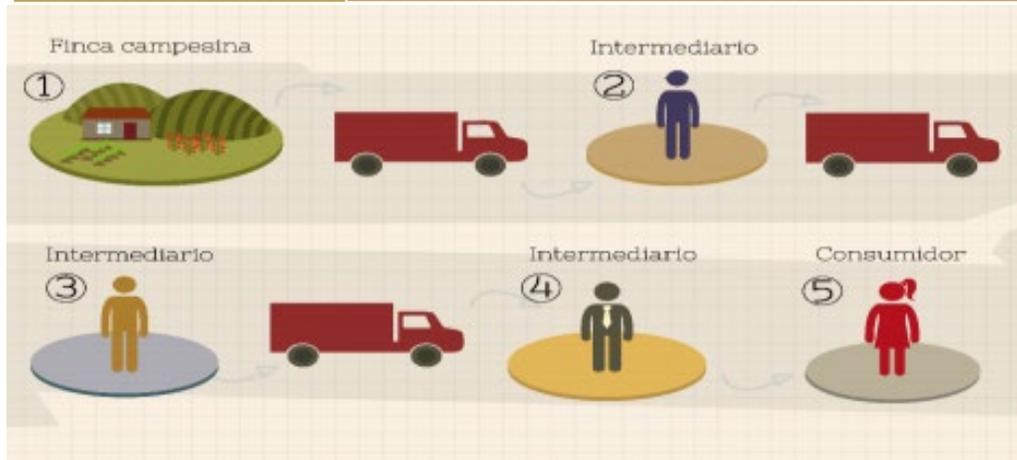
**Circuito Largo de Comercialización:** Los Circuitos Largos de Comercialización son la visión tradicional de inclusión del mercado de cierto número de participantes dentro del juego comercial con los consumidores finales. Se podría caracterizar por una alta intermediación entre los productores y los consumidores, una producción a gran escala y deficiencias propias de la comercialización tradicional. Esta concentración en la distribución de alimentos conduce a que el volumen de compra que hacen a sus proveedores sea muy elevado, lo cual significa, un mayor poder de decisión frente a los agricultores y a los establecimientos que los abastecen. Los agricultores proveedores de estas cadenas deben ser grandes productores, obligados a producir a bajo costo, lo que a su significa el empleo de prácticas agrícolas que atentan contra el medio ambiente, la calidad del producto y la salud del consumidor final.<sup>1</sup>

El comportamiento tradicional del mercado que se puede observar en un Circuito Largo de Comercialización que se demostrará en la siguiente gráfica, pone en consideración el análisis la intermediación comercial que sufren los campesinos o productores de bienes para poner en el mercado sus productos, en una aproximación al precio final que perciben los consumidores finales. Una alta intermediación no solo aumenta el precio final de los bienes sino tiende a reducir la tasa de ganancia de los productores, generando consigo una desigualdad mucho más profunda entre algunos sectores sociales.

Figura 1<sup>2</sup>: Circuito Largo de comercialización.

<sup>1</sup> GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Omar Alejandro. Políticas para mejorar la participación de pequeños productores en la comercialización de alimentos en Colombia. *Escuela de Posgrados*, 2016. Tomado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/58009>

<sup>2</sup> Ibid, p 72.



**Circuito Corto de Comercialización:** Los Circuitos Cortos de Comercialización se plantean como una alternativa comercial diseñada para articular el trabajo de los pequeños productores con la comercialización y salida favorable a la producción de bienes que generan en cada una de sus labores. La principal característica que enmarca esta metodología de comercialización es la no existencia de intermediación entre los productores y los consumidores finales. Esta alternativa establece una relación directa entre el productor y el consumidor, por lo tanto, ninguno de los dos agentes se ve afectado por alteraciones en los precios generadas por deficiencias propias de la actividad comercial tradicional en cada uno de los territorios.

Entre otros beneficios que se pueden encontrar en los Circuitos Cortos de Comercialización se pueden encontrar los siguientes:

1. Reducción de los costos de comercialización.
2. Generación de conocimiento pública sobre la calidad de los productos y el proceso de producción de estos, incentivando una producción más limpia y ecológica con el desarrollo de tecnologías de alta calidad.
3. Generación de vínculos entre productores y consumidores que van más allá de la comercialización per sé de los productos en venta.
4. Mejores flujos de comunicación.
5. Fortalece la organización de sistemas participativos brindando garantías de participación a los pequeños productores, beneficiando los procesos de comercialización y transformación de los productos.

Según lo observado en recorrido de los circuitos, los consumidores, por lo general balancean tres factores para tomar decisiones respecto a sus compras; estas son, precio, calidad de los productos y cercanía al hogar del sitio de compra. En los estratos 1,2 y 3, prima el factor del precio, mientras en los demás, la calidad, es fundamental al momento de hacer la compra.

Figura 2: Circuito Corto de Comercialización.<sup>3</sup>



### Experiencia nacional

- Proyecto Semilla

El proyecto Semilla<sup>4</sup> se desarrolló en el marco de un convenio financiado por la Fundación Ford y ejecutado por una ONG microfinanciera que se llama Contectar y una organización local denominada la Agencia de Desarrollo, que promueve la competitividad de los productos locales. El objetivo general del proyecto era contribuir con la reducción de la pobreza rural en el departamento de Nariño. Los productores beneficiados por el proyecto son especializados en la producción de hortalizas en muy pequeña escala, lo cual genera también unas condiciones muy difíciles de vida. Entonces, el reto era generar ingresos y mantener a la actividad agropecuaria en unas condiciones adecuadas de competitividad. El Proyecto trabaja en 5 municipios del departamento de Nariño, que tiene un total de 64 municipios.

Los campesinos son productores familiares a pequeña escala y están organizados en pequeños grupos. En Nariño, la asociatividad es un tema muy complejo, pues hay mucho individualismo. Las asociaciones locales agrupan entre 20 y 50 personas, que si bien es un número pequeño, comparativamente son grandes para la zona. El proyecto se concibió con un esquema de intervención basado en la demanda (diagrama XII.1).

Históricamente, la región ha sido productora de hortalizas, frutas y leche, y existen organizaciones de productores en la zona con capacidad y potencialidad para generar alimentos en muy buenas condiciones. Todo el territorio es zona de producción de alimentos, pues cuenta con todo tipo de pisos térmicos, siendo el

<sup>3</sup> Op. Cite, p 57.

<sup>4</sup> CEPAL, N. (2014). Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar.

único departamento de Colombia que es a la vez amazónico, andino y pacífico. Eso permite tener una amplia variedad de productos y una gran disponibilidad de agua de muy buena calidad. También hay una institucionalidad local que de una u otra forma ha buscado fomentar y promover estas capacidades.

DIAGRAMA XII.1  
MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO SEMILLA – ENFOQUE DE DEMANDA



Fuente: Proyecto Semilla.

A partir de este conjunto de insumos, el Proyecto Semilla desarrolla un componente de servicios de desarrollo empresarial, en el cual cobran especial importancia el mercadeo, el acompañamiento técnico a los productores, el fortalecimiento administrativo y contable a nivel asociativo e individual.

Asimismo, el proyecto brinda servicios financieros a través de Contactar, que permiten que los productores tengan el capital necesario para poder mejorar y producir en buenas condiciones. Por último, fortalece la asociatividad, buscando juntar en una sola empresa comercializadora a las diferentes asociaciones de productores con las cuales trabajamos.

- Iniciativas Ciudadanas Locales – Bogotá D.C.

La Secretaría Distrital de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá ha desarrollado en múltiples oportunidades espacios de apoyo a iniciativas locales, por medio del

programa de 'Iniciativas Ciudadanas'<sup>5</sup>, la cual se encuentra dirigida a organizaciones comunitarias, juveniles, religiosas y/o sociales que desarrollen acciones que tengan como objetivo principal el desarrollo de estrategias o acciones que fomenten la construcción de redes comunales o sociales y la provisión de ayudas humanitarias, apoyos sociales, apoyos solidarios desde diferentes enfoques y haciendo uso de diferentes herramientas tecnológicas, ecológicas, sociales, etc; que -a través de ideas innovadoras- propendan a la mitigación del impacto social y económico.

Las Iniciativas Ciudadanas están encaminadas a la prevención de vulneraciones y protección de los Derechos Humanos desde el nivel local, y se encuentran destinadas a garantizar y promover escenarios de participación ciudadana en la construcción de las políticas, programas y proyectos que se implementen para mejorar las condiciones sociales de la ciudadanía en general. Lo anterior se lleva a cabo con la asignación y entrega de un estímulo económico (recurso público), a las organizaciones sociales y/o comunitarias que a través de un proceso participativo cumplan con las condiciones establecidas; diseñen, formulen y presenten un proyecto que desarrolle y articule actividades y procesos que busquen fortalecer y promover la protección de los Derechos Humanos en el Distrito Capital en el marco de la emergencia sanitaria.

De esta manera se busca fortalecer a las organizaciones sociales y/o comunitarias que aportan a la construcción social realizando acciones cuyo objetivo principal sea el de desarrollar estrategias o programas que fomenten la construcción de redes comunales o sociales y la provisión de ayudas humanitarias, apoyos sociales, apoyos solidarios desde diferentes enfoques y haciendo uso de diferentes herramientas tecnológicas, ecológicas, sociales, etc.

Así, se el Programa ha tratado de la búsqueda y apoyo a propuestas de proyectos colaborativos en función de impactar de manera directa las comunidades y grupos poblacionales vulnerables, facilitando su acceso a oportunidades y apoyos sociales, impulsando la realización de actividades desde la sociedad civil que promuevan la garantía de los derechos, la participación, la protección y defensa de los Derechos Humanos, la inclusión económica.

- Plan Nacional de Comercialización de Producción Campesina del Acuerdo Final – Ministerio de Agricultura

---

<sup>5</sup> Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Bogotá (2020). Documento preliminar de Términos de Selección de Iniciativas Locales 2020.

La Resolución contiene el “Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en cumplimiento del punto 1334 del Acuerdo Final”, que incluye una introducción; justificación y antecedentes; marco conceptual; diagnóstico y alcance; oportunidades de articulación con otros instrumentos de política pública; identificación, focalización y priorización; estrategia de seguimiento;

Esta iniciativa reglamentaria es una herramienta de gran utilidad para las economías campesinas, que continúan en su búsqueda de reconocimiento y podría facilitar el desarrollo de sus actividades económicas, sin embargo, estas políticas carecen de la fuerza normativa suficiente para ser obligatorias y han carecido de la eficacia esperada, así lo han reconocido comunidades campesinas y otros analistas:

De entrada, por su carácter no vinculante al ser una resolución, es decir, que no es de obligatorio cumplimiento en los territorios del país, la Resolución 000006 de 2020, igual que sucede con la Resolución 464 de 2017 que establece los lineamientos de política pública para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), comparten un reto es de voluntad política, además, de los retos técnicos asociados a la implementación de una política pública. El propósito de la Resolución es “Contribuir a la inserción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en cadenas de valor, para reducir las brechas territoriales entre lo urbano y lo rural, para promover un desarrollo sostenible y con equidad”.

(...) A pesar de que el Plan afirma poner en el centro a las organizaciones vinculadas a las ECFC, no existe presupuesto para la participación de las organizaciones ECFC en el diseño de las estrategias y su seguimiento, no existe un vestigio de gobernanza. La Procuraduría General de la Nación será la única cartera de los 510.064 millones destinados al Plan que tendrá vigencia hasta 2031.<sup>6</sup>

## Experiencia internacional

Si bien este proyecto de ley no busca la creación de una política pública exclusivamente para la comercialización de productos del sector agropecuarios, es necesario tener cierto tipo de claridades para entender los diversos avances organizativos, técnicos y gubernamentales generados en la profundización de las estrategias propias de los Circuitos Cortos de Comercialización. En este caso, algunos países que han avanzado en una agenda local o nacional para la

---

<sup>6</sup> Tres Colibrís (2020), ¿Necesitamos más políticas públicas construidas desde la capital?: La Resolución para las economías campesinas y su deuda pendiente con los movimientos sociales. <https://3colibris.com/2020/02/09/necesitamos-mas-politicas-publicas-construidas-desde-la-capital-la-resolucion-para-las-economias-campesinas-y-su-deuda-pendiente-con-los-movimientos-sociales/>

generación de externalidades positivas a cada uno de los actores involucrados en el desarrollo óptimo de estas iniciativas comerciales.

Los Circuitos Cortos de Comercialización cumplen un rol fundamental dentro del empoderamiento económico y social de los pobladores de un determinado territorio, fortalecen la seguridad alimentaria, generan nuevos puestos de trabajo formal y reducen las limitaciones de los cultivadores agrícolas y microempresarios el acceso satisfactorio a grandes superficies de comercio, eliminando consigo las diferentes barreras de comercialización, acceso, volumen y capacidad de producción. Adicionalmente los Circuitos Cortos de Comercialización podrían fungir como mecanismo redistributivo en cuanto a la compra de insumos básicos por parte del Gobierno Nacional para cumplir con los programas alimenticios que se tengan.

Los países que han tenido algunas consideraciones al respecto son los siguientes:

### **1. Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas Inclusivas – Perú.**

El proyecto de Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas inclusivas es un proyecto promovido por la Sociedad Peruana de Gastronomía (APEGA) aproximadamente desde el mes de mayo del 2013 teniendo como objetivo de reducir la malnutrición infantil y minimizar sustancialmente la pobreza rural a través de la promoción económica de la pequeña agricultura, la cual constituye uno de los motores del crecimiento económico local por su impacto en la mano de obra y la articulación de diversas actividades productivas dentro de la cadena de producción, transformación y comercialización de los bienes ofrecidos por los beneficiarios de esta iniciativa comercial a nivel nacional.

El proyecto contempla dos ferias y busca fortalecer las capacidades de gestión de los feriantes mediante la realización de talleres mensuales en temas tales como organización, operaciones, comercialización y finanzas. Asimismo, se pretende familiarizar a los operadores en temas asociados con las nuevas expectativas de los mercados urbanos y las exigencias de los mercados minoristas, y se espera lograr una renovación de sus modelos de negocios, propuestas de valor y, en varios casos, la modernización de la infraestructura física.

### **2. Ferias libres y mercados campesinos – Chile.**

El avance presentado por Chile en los aspectos anteriormente mencionados se evidencian en la constitución de diversas “Ferias Libres” a nivel local para el acceso directo de los agricultores a las familias o compradores finales, derribando consigo diferentes barreras comerciales y de intermediación económica, favoreciendo con esto al campesino con precios el pago de justos sus productos comercializados y al

consumidor final con una eventual reducción en el valor final de los productos y la especulación generada por las grandes cadenas comerciales.

Las ferias libres son desarrolladas a lo largo del territorio chileno, representándose de esta manera como un importante actor social y territorial, aportando en la consolidación de los circuitos cortos de comercialización, fortaleciendo la economía familiar y el desarrollo local de los ciudadanos, constituyendo una integración social para la construcción comunitaria de soluciones alimentarias sanas. Según observaciones encontradas por la Cepal y la FAO<sup>7</sup> a lo largo del país se pueden encontrar cerca de 933 ferias libres, teniendo un impacto aproximadamente de 66.514 comerciantes en todo el país, impactando favorablemente en las finanzas regionales de Chile.

### **3. Circuitos Cortos en las Compras Públicas para la Alimentación Escolar**

El Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNEA del Brasil tiene aproximadamente 50 años de funcionamiento dentro de la población más vulnerable del vecino 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 y viabilidad de este proyecto. A partir del programa tuvo un proceso de descentralización e incluyó la participación de la agricultura familiar dentro del círculo comercial del programa de alimentación.

En 2009, el PNEA<sup>8</sup> logró la aprobación de una ley que establece 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.

Para el caso peruano el programa de alimentación escolar tiene unas particularidades favorables nuevamente para las economías locales y el desarrollo de los agricultores de la región. En este caso, el programa de alimentación respeta las identidades alimentarias de los territorios, favoreciendo no solo la seguridad alimentaria de la región sino dando un impulso y reconocimiento a los productores locales de los productos básicos utilizados en este programa.

---

<sup>7</sup> CEPAL, N. (2014). Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar.

<sup>8</sup> Ibid.

## COMPETENCIA DEL CONGRESO

### Constitucional

**“ARTÍCULO 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)*

**ARTÍCULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

*(...)”*

### Legal

#### **LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**“ARTÍCULO 2º** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber”*

#### **LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**“ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** *El Congreso de la República cumple:*

1. *Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*

2. *Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación*

(...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Primera Constitucional, en tanto pretende el reconocimiento de la protección y derechos de los animales en su calidad de seres sintientes.

## CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, reproducción, exportación, importación, cría, entrenamiento o sacrificio de ganadería destinada a actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas.

También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios relacionados con las actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas y quienes promuevan, desarrollen o financien dichas actividades.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## **IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: *“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. 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. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”<sup>9</sup>*

*... “Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*... “Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que*

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08

*quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>10</sup>*

Cordialmente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*