



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

Bogotá, D.C., 01 de octubre del 2024

Honorable senador
Marcos Daniel Pineda García
Presidente de la Comisión Quinta Constitucional
Senado de la República de Colombia

Asunto: Informe de ponencia positivo para primer debate al Proyecto de Ley N°194 de 2024 Senado “*por medio de la cual se fortalecen y protegen las plazas de mercado públicas, se promueven los mercados campesinos, étnicos y comunitarios y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado señor presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir **Informe de Ponencia Positiva** para primer debate al Proyecto de Ley N°194 de 2024 Senado “*POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN Y PROTEGEN LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS, SE PROMUEVEN LOS MERCADOS CAMPESINOS, ÉTNICOS Y COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.

Del Honorable Senador:

Pablo catatumbo T.

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Ponente



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

Proyecto de Ley N°194 de 2024 Senado

“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN Y PROTEGEN LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS, SE PROMUEVEN LOS MERCADOS CAMPESINOS, ÉTNICOS Y COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa fue radicada el 28 de agosto de 2024 en la Secretaría del Senado de la República por los senadores Pablo Catatumbo Torres Victoria, Omar De Jesús Restrepo, Sandra Ramírez Lobo Silva, Julián Gallo Cubillos, Imelda Daza Cotes, Iván Cepeda Castro, German José Gómez López, Pedro Baracutao García, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Luis Alberto Albán Urbano, Robert Daza Guevara, Eduard Sarmiento Hidalgo, Andrés Cancimance López, Norman David Bañol, María Del Mar Pizarro García, Catalina Perez Perez, Aida Avella Esquivel, Marcos Daniel Pineda García, Yenny Roza Zambrano, Andres Felipe Guerra Hoyos, Juan Pablo Salazar, David Ricardo Racero Mayorga, Agmeth José Escaf Tijerino, Fabian Diaz Plata, y Flora Perdomo Andrade.

De tal forma, el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta N° 1390 del 12 de septiembre de 2024. Para el primer debate en la Comisión Quinta Constitucional del Senado fue designado como único ponente el senador Pablo Catatumbo Torres Victoria.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objeto fomentar, fortalecer y proteger las Plazas de Mercado Públicas y los Mercados Campesinos y Comunitarios, a través de la reglamentación de su funcionamiento y la creación de políticas y planes nacionales que consoliden estos mercados. También se orienta en organizar la distribución y el abastecimiento de alimentos y afianzar las tradiciones, culturas, saberes y espacios propios de estos mercados para el intercambio de bienes y servicios que provienen principalmente de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Con base en lo anterior, la presente ponencia para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República se compone de tres (3) títulos y por veinticinco (25) artículos, incluido el objeto y la vigencia.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

PLAZAS DE MERCADO EN COLOMBIA

Las Plazas de Mercado construyen relaciones sociales entre el campo y la ciudad en varias regiones del país, con el propósito de articular a los productores, comerciantes y consumidores de bienes y servicios,



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

principalmente procedentes de la economía campesina familiar y comunitaria. También son un referente de identidad territorial con saberes, tradiciones, cultura propia y diversidad gastronómica.

Las Plazas de Mercado cuentan con diferentes definiciones en las instituciones del Estado colombiano. Por una parte el Departamento Nacional de Planeación con base en el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T-238-93, consideran las plazas de mercado como bienes fiscales de uso público, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, bajo el propósito de abastecer y comercializar alimentos de las economías campesinas; por otra parte, el Instituto para la Economía Social del Distrito de Bogotá expone en la resolución 267 de 2020 que las plazas de mercado son actividades desarrolladas de forma permanente o itinerante para que los comerciantes en espacios públicos puedan comercializar bienes y servicios para el abastecimiento alimentario.

La primera definición brinda competencias a las autoridades municipales para administrar, custodiar y defender a las plazas de mercado. Así mismo, implementar medidas administrativas para el uso adecuado del espacio público donde se constituyen las Plazas de Mercado para garantizar la competencia y la comercialización de la producción campesina, familiar y comunitaria.

*“La elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas - entre ellas el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) - están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común (CP art. 82)”.*¹

No obstante, la segunda concepción permite establecer que hay un vacío normativo específico a nivel nacional y local para regular, proteger y administrar las plazas de mercado, entendidas como actividades para la comercialización de bienes y servicios procedentes principalmente de la economía campesina, familiar y comunitaria. La ausencia del marco normativo también ha limitado a las administraciones municipales en el proceso de administrar el espacio público donde se ubican las plazas, y en la regulación de la comercialización de bienes y servicios.

Lo anterior ha desencadenado en todo el país el debilitamiento de las Plazas de Mercado Públicas y su capacidad para la comercialización de alimentos. De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo Colombiano las Plazas de Mercado están sometidas a una competencia desigual con relación a los grandes supermercados de alimentos, en términos de precios, calidad e inocuidad que requieren acciones logísticas para mantener: *“cadena de frío, cuidados relativos al empaque, mantenimiento de góndolas, surtido permanente, entre otros; para poder responder a las exigencias del consumidor”.*²

De igual forma, el Estado no cuenta con una instancia de dirección o una institución con las competencias y funciones para fortalecer, proteger y promover las Plazas de Mercado Públicas en todo el territorio

¹ Corte Constitucional, sentencia T-238-93.

² DNP. (2015). El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

nacional. Lo que ocasiona la ausencia de políticas, planes, programas y proyectos desde el nivel central que atienda las necesidades y gestione las problemáticas de estos mercados, en articulación con las administraciones locales.

Además de no existir lineamientos generales de política que deben adoptar las Plazas de Mercado, en la actualidad, no hay una cifra oficial de cuántas Plazas de Mercado hay en todo el territorio nacional, ni cuáles son los lineamientos generales de política que deben adoptar. Según Ramírez³, para el año 2013 en Colombia había aproximadamente 1.500 plazas de mercado y 13 centrales mayoristas, pero en la mayor parte del país es incierta su ubicación y si son funcionales.

De igual forma, en muchas regiones del país las Plazas de Mercado Públicas no están reglamentadas por las administraciones locales. Esto ha implicado menos inversión pública y el deterioro de su imagen, pues suelen ser asociadas a mercados informales con menor calidad en la oferta de alimentos, que carecen de vigilancia y control. También la ausencia de un marco reglamentario produce incertidumbres sobre las actividades comerciales permitidas; el uso y asignación del espacio público; la gobernanza de las administraciones locales; los derechos, deberes y prohibiciones de los comerciantes; entre otros asuntos que deben ser regulados para fortalecer el funcionamiento de las Plazas de Mercado Públicas.

En este sentido, el Estado colombiano no cuenta con un registro nacional de plazas de mercado que le sirva para diagnosticar la situación jurídica de cada una, el estado en que se encuentran, las condiciones de los comerciantes, los bienes y servicios comercializados, el comportamiento de precios en este mercado; entre otros aspectos intrínsecos a las competencias del Estado y fundamentales para la soberanía y seguridad alimentaria, y el derecho humano a la alimentación.

El desconocimiento de estos mercados debilita la articulación adecuada con el abastecimiento y distribución de alimentos, la comercialización de la gastronomía, artesanías y plantas; limita el relacionamiento entre productores y consumidores necesarios para fortalecer los circuitos alternativos y cortos de comercialización; también restringe la formulación de políticas sobre las condiciones y necesidades particulares de las plazas, de acuerdo con el territorio donde se encuentran ubicadas.

MODELOS DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS GARANTE DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Una investigación desarrollada por la Universidad de Antioquia, la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad Nacional de Colombia sobre las potencialidades de las estructuras de distribución de

³ Ramírez, X. (2013). Plazas de mercado, clave en resurgir campesino. Recuperado de <<https://www.larepublica.co/economia/plazas-de-mercado-clave-en-resurgir-campesino-2055496>>.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

alimentos, bajo los modelos moderno, tradicional y alternativo, arroja resultados que sustentan la necesidad de fortalecer y proteger las Plazas de Mercado y los Mercados Campesinos y Comunitarios.⁴

MODELO TRADICIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

Las Plazas de Mercado constituyen el escenario principal del modelo tradicional de distribución de alimentos, que persiste a pesar las limitaciones expuestas anteriormente y del avance de otras formas de distribución de alimentos de tipo moderno. Especialmente, por la consolidación de los grandes supermercados para la distribución de alimentos en las ciudades, que ponen en riesgo la producción y la comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

Estos mercados dependientes en gran medida de la economía campesina bajo prácticas convencionales de producción, desempeñan un importante rol de distribución directa de alimentos a consumidores de diferentes niveles socioeconómicos, principalmente medios y bajos. También abastecen a otros consumidores institucionales como las tiendas, restaurantes, instituciones gubernamentales, entre otros.

En la actualidad los mercados tradicionales son el instrumento idóneo para distribuir alimentos y contribuir al fortalecimiento de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Pero la investigación identifica algunos retos que pueden ser subsanados por medio del presente proyecto de ley: a. suministrar información sobre la comercialización; b. actualización de infraestructura física y tecnológica para almacenamiento, conservación y exhibición de productos; c. recuperar las plazas de mercado para que no sean desplazadas por el mercado moderno; d. procesos propios de marketing; e. planificación, diseño y gestión de las plazas de mercado.

MODELO ALTERNATIVO DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

Está compuesto por consumidores en pequeña escala, pero permanentes que brindan sostenibilidad al modelo. A diferencia de los otros modelos los consumidores son más conscientes sobre sus decisiones alimentarias, bajo criterios de una alimentación sana y libre de agroquímicos. También se sustentan en redes de consumidores institucionales que prefieren los alimentos orgánicos y buscan apoyar directamente a los productores.

Los resultados de la investigación señalan que los modelos alternativos de alimentos que incluyen a los Mercados Campesinos y Comunitarios, tienen la capacidad y el potencial para transformar el sistema alimentario, pues sus principios se fundamentan en la soberanía alimentaria, la protección del ambiente, relaciones de proximidad, consumo solidario, entre otros. Pero deben ser robustecidos vía política pública porque bajo las condiciones actuales presentan deficiencias para funcionar en otras escalas sobre grandes grupos poblacionales.

⁴ Cadavid, M., et al. (2018). Características de estructuras alternativas de distribución de alimentos en Colombia y su potencial para la construcción de políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

Estos mercados fueron creados por procesos campesinos y organizaciones de base comunitaria para comercializar de forma periódica y en espacios públicos los bienes producidos por sus economías. Aunque carecen de un marco normativo que regule y garantice su funcionamiento, es responsabilidad de las administraciones locales garantizar espacios para el intercambio de alimentos.

“Los municipios están obligados a poner a disposición de productores y consumidores un espacio - abierto o cerrado - dentro del perímetro urbano destinado al libre intercambio de productos de primera necesidad a precios no especulativos”.⁵

Así mismo, la Resolución 464 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) sobre la agricultura campesina, familiar y comunitaria, en el lineamiento 6.2 ordena a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y otras instituciones competentes, que deben *“promover, establecer y fortalecer los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales, buscando una reducción de la intermediación, precios justos, un mayor acercamiento entre lo urbano y lo rural, y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles”*.

En cumplimiento de la resolución, la ADR elaboró una cartilla metodológica sobre la planeación, implementación y evaluación de mercados campesinos. No obstante, este instrumento y la resolución no son suficientes porque no garantizan el cumplimiento en los territorios, pues no tienen la competencia para comprometer a las administraciones de las entidades territoriales en la reglamentación, promoción y fortalecimiento de los mercados campesinos y comunitarios.⁶

LOS MERCADOS Y LA COMERCIALIZACIÓN EN COLOMBIA

Un problema fundamental de la producción en el campo es la comercialización eficiente, que afecta con más fuerza a los pequeños productores ubicados en zonas rurales dispersas, por las dificultades para vender los productos a precios que garanticen un margen considerable de utilidad. Los mercados a los que deben acudir los productores campesinos, familiares y comunitarios les imponen altos costos y tienen muchos intermediarios, pues la demanda suele estar muy alejada de los núcleos de producción.

Los mercados poco transparentes y con condiciones manipuladas son imperfectos, benefician a los intermediarios, pero afectan a los productores que deben adoptar los precios del mercado así no correspondan con los costos de producción; y a los consumidores que deben pagar la excesiva intermediación que agrega poco valor, pero aumenta el precio de la producción, como sucede en Bogotá

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-238-93.

⁶ ADR. Metodología. Planeación, implementación y evaluación de Mercados Campesinos.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

con las cadenas de comercialización, que aumentan el precio final en 21%, pues hay en promedio tres intermediarios.⁷

Los problemas de la comercialización rural en Colombia se pueden agrupar en ocho categorías: 1. Falta de institucionalidad apropiada, en términos de la poca claridad de las competencias en los niveles de gobierno y la coordinación de las instituciones; 2. Falta de infraestructura logística, vial y para la transformación del producto; 3. Ausencia de estándares y adopción de buenas prácticas; 4. Abuso de algunos eslabones en la cadena; 5. Bajo poder de negociación de los esquemas asociativos; 6. Falencias en las capacidades necesarias para competir en los mercados; 7. Debilidad en los relacionamientos comerciales; 8. Falta de información sobre precios, costos y mercados.⁸

Estas características de las problemáticas sobre la comercialización, determinan la baja inserción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) en las cadenas de valor del orden local, regional y nacional. Las problemáticas son generadas principalmente, por el bajo acceso y aprovechamiento de los esquemas alternativos de comercialización que brindan condiciones favorables para productores y vendedores; y un entorno poco favorable para la comercialización con asimetrías de información, que limitan la articulación entre la oferta y demanda de alimentos.⁹

Estos entornos poco favorables para la comercialización también afectan el abastecimiento de alimentos, pues desconocen las demandas locales de alimentos, evidencian la falta de articulación y coordinación entre los actores y las instituciones encargadas de distribuir y abastecer.

Sin embargo, hay otros mercados alternativos con mejores condiciones para los productores, aunque carecen de apoyo y reconocimiento estatal deben ser fortalecidos como se propone en la presente ley. Una muestra de estos mercados, son los mercados campesinos basados en circuitos cortos de comercialización, que promocionan el consumo de alimentos derivados de la ECFC.

No obstante, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano considera que el fortalecimiento de la comercialización es una línea estratégica prioritaria para la inclusión productiva de las actividades agropecuarias y la agricultura familiar. Para esto es necesario organizar los sistemas de abastecimiento de alimentos, y brindar oportunidades a la agricultura familiar para vincularse en los mercados de manera directa.¹⁰

⁷ Resolución 000006 de 2020 “Por el cual se adopta 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”.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ DNP. (2015). El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

De tal forma, la integración productiva y comercial de la ECFC que garantice su fortalecimiento y la obtención de mayores ingresos, implica mejorar la forma como se organizan y funcionan los mercados de alimentos y las redes que los dinamizan, es decir, las Plazas de Mercados, los Mercados Campesinos y Comunitarios, entre otros.¹¹

La participación y la articulación de los productores en las Plazas de Mercado y los Mercados Campesinos y Comunitarios deben contribuir en mejorar la asociatividad y afianzar la comercialización. Cabe resaltar que, mejorar los canales de comercialización no es suficiente para la inserción sostenible de la ECFC. Estas economías necesitan fortalecer sus capacidades organizacionales, productivas y comerciales para concretar relaciones comerciales sólidas con mejores oportunidades.¹²

Así mismo, el proyecto de ley considera necesario resaltar dos propuestas vigentes de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, que se adaptan al enfoque de fortalecimiento de las Plazas de Mercado y los Mercados Campesinos y Tradicionales: 1. Constituir un sistema de información de mercados para facilitar las negociaciones, la gestión comercial y reducir las asimetrías; y 2. A nivel institucional, crear una Dirección de Comercialización en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargada de definir la política de comercialización y transformar las centrales de abastos.¹³¹⁴

En consecuencia, el proyecto de ley considera necesaria la creación de un Registro Único Nacional sobre Plazas de Mercado y la puesta en marcha de un Sistema de Información sobre el funcionamiento y distribución de alimentos en estos mercados; sumado a la asignación de responsabilidades al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento de Prosperidad Social para orientar la política que fortalezca y proteja las Plazas de Mercado y los Mercado Campesinos y Comunitarios.

ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno de la República de Colombia, además de poner fin al conflicto político, social y armado, propende por integrar e incluir socialmente a los territorios fuertemente golpeados por el conflicto y que han estado al margen del desarrollo.

Este Acuerdo Final de Paz tiene como propósitos, por una parte, bajo un enfoque de derechos, garantizar los derechos constitucionales a los colombianos y colombianas, reconociendo la igualdad y el pluralismo

¹¹ *Ibíd.*

¹² Resolución 000006 de 2020 “Por el cual se adopta 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”.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Aunque en la Agencia de Desarrollo Rural hay una dirección de comercialización, esta no cuenta con las facultades para definir la política nacional de comercialización.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

para fortalecer la convivencia; por otra parte, bajo un enfoque territorial, comprender las necesidades y particularidades de las comunidades y los territorios para que la implementación cuente con la participación de diversos actores de la sociedad.

En el Punto 1 sobre la Reforma Rural Integral (RRI), contribuye en *“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”*.¹⁵ Este punto tiene el propósito de avanzar en la construcción de paz, al transformar las causas históricas que han originado el conflicto, basadas en la concentración de la propiedad de la tierra, el abandono y exclusión de las comunidades rurales.

Para lograr estas transformaciones estructurales en el campo colombiano, es fundamental reconocer la importancia de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, pues esta contribuye en: *“el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria”*.¹⁶

Estos tipos de economías son fundamentales para la producción de alimentos y la promoción de ingresos para los campesinos, familias y comunidades. Consolidar la RRI pasa por garantizar a toda la población colombiana independientemente de su ubicación, el acceso y la disponibilidad de alimentos sanos y nutritivos, bajo principios de cantidad, calidad y precios justos. La alimentación y la nutrición debe desarrollarse de forma diferencial, con el propósito de priorizar a los adultos mayores; niños, niñas y adolescentes; y mujeres gestantes y lactantes.

Así mismo, uno de los objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de la RRI consiste en desarrollar la agricultura y la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, por medio de las iniciativas propuestas en los ocho pilares temáticos que los componen. En las 16 subregiones PDET se han construido 32.808 iniciativas para todos los pilares, particularmente, el 5.3% corresponden al pilar sobre el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

El 12% de las iniciativas sobre el pilar de la garantía progresiva del derecho a la alimentación, se asocian con la construcción y mejoramiento de las plazas de mercado y el fortalecimiento de los mercados campesinos. Sin embargo, han sido lentos los avances, pues al 31 de agosto del 2022 únicamente han sido terminadas 3 obras de este pilar por un valor 18 mil millones de pesos¹⁷.

Además, en todas las regiones PDET las comunidades proponen la implementación de estrategias y actividades para comercializar los productos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. En 24 municipios PDET solicitaron la construcción de mercados para comercializar sus productos, por medio

¹⁵ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016).

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Propuesta de Plan Nacional por el cual se adopta el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

de las Plazas de Mercado y Mercados Campesinos y Comunitarios, con el objetivo de mejorar las condiciones de comercialización, reducir los circuitos y promover las prácticas gastronómicas.

PLAN NACIONAL RURAL DEL SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Este plan nacional pendiente de adopción tiene como propósito garantizar el derecho a la alimentación para la población rural. Para este fin se deben desarrollar tres objetivos: 1. Implementar el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación; 2. Fortalecer las oportunidades de los pobladores rurales para el acceso a la alimentación; y 3. Mejorar la producción y comercialización de productos provenientes de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.¹⁸

De acuerdo con el Acuerdo Final de Paz, este sistema debe elaborar de manera participativa planes del nivel territorial para garantizar la alimentación y nutrición culturalmente adecuada; consolidar consejos territoriales de alimentación y nutrición para definir los lineamientos de política en esta materia; y establecer el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición.

En la línea de acción 3.2 del plan nacional que trata el mejoramiento de la infraestructura para la comercialización de la producción de las comunidades rurales, se propone, el fortalecimiento de las iniciativas sobre circuitos cortos de comercialización y la cofinanciación de infraestructura para las Plazas de Mercado Públicas.

El resultado esperado para el presente año 2022 a cargo del Departamento para la Prosperidad Social, son las gestiones a las solicitudes para construir o rehabilitar las plazas de mercado dentro y fuera de los municipios PDET, pero a la fecha no hay indicadores de cumplimiento, pues el plan no ha sido adoptado y tampoco se ha aprobada la ley que crea el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

¹⁸ *Ibíd.*



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”*¹⁹.

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33- 002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

de medidas tendientes al **fortalecimiento y protección de las plazas de mercado públicas y promoción de los mercados campesinos y comunitarios, y fomento de la economía campesina, familiar y comunitaria.**

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional este Proyecto de Ley puede presentar Conflicto de Interés por la relación con las actividades privadas de los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que tenga relaciones comerciales, accionarias, económicas, o en general, **con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con las plazas de mercado, el abastecimiento y distribución de alimentos, los mercados campesinos y comunitarios, y la economía campesina, familiar y comunitaria;** sin perjuicio, que en cada caso se tengan que comprobar los supuestos jurisprudenciales.

V. 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 7° 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



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”²⁰.

“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”²¹.

“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 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”²².

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los Honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE al **Proyecto de Ley N°194 de 2024 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN Y PROTEGEN LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS, SE PROMUEVEN LOS MERCADOS CAMPESINOS, ÉTNICOS Y COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** de conformidad con el texto radicado para su primer debate, el cual se expone a continuación.

Del Honorable Senador

Pablo Catatumbo Torres

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
Senador de la República
Ponente

²⁰ Corte Constitucional Sentencia C-315/08.

²¹ Ibíd.

²² Ibíd.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley N°194 de 2024 Senado

“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN Y PROTEGEN LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS, SE PROMUEVEN LOS MERCADOS CAMPESINOS, ÉTNICOS Y COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TÍTULO I OBJETO Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto fomentar, fortalecer y proteger las Plazas de Mercado Públicas y los Mercados Campesinos y Comunitarios, a través de la reglamentación de su funcionamiento y la creación de políticas y planes nacionales que consoliden estos mercados. También se orienta en organizar la distribución y el abastecimiento de alimentos y afianzar las tradiciones, culturas, saberes y espacios propios de estos mercados para el intercambio de bienes y servicios que provienen principalmente de la economía campesina, familiar y comunitaria.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica para todas las plazas de mercado públicas del país, los mercados campesinos y comunitarios, los productores rurales y urbanos de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, los artesanos y las artesanas que comercializan sus productos y las maestras y los maestros de la cultura culinaria que desarrollan su oficio en las plazas de mercado y mercados campesinos y comunitarios, las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso de producción y comercialización de bienes y servicios típicos de plazas de mercado y las entidades estatales de orden territorial y nacional.

ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES. Para la aplicación de la presente ley, se consideran necesarias las siguientes definiciones:

Plaza de mercado: Las Plazas de Mercado son canales de comercialización directa con cultura propia e identidad territorial, basados en actividades de carácter permanente o itinerante, que reúne a comerciantes, campesinos, vivanderos, trabajadores artesanos, cultores, sabedores y demás actores del ecosistema de la economía popular, familiar y comunitaria. Estos canales se ubican sobre bienes y espacios de uso público construidos o definidos a efectos de desarrollar su tradición y comercializar bienes y servicios primordialmente de producción nacional para el abastecimiento alimentario, artesanías, emprendimientos, productos gastronómicos, plantas, entre otros.

Sistema de abastecimiento y distribución de alimentos: Son los mecanismos y herramientas que se utilizan para el desarrollo de actividades, funciones y relaciones (producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje, ventas al por mayor y por menor, etc.) que permiten a las poblaciones satisfacer sus exigencias de alimentos.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

Economía campesina, familiar y comunitaria: Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas. La economía campesina, familiar y comunitaria abarca una diversidad de estrategias productivas incluidas la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, el aprovechamiento de los bienes y servicios de la biodiversidad, el turismo rural, las artesanías, la minería artesanal, y otras actividades de comercio y servicios no vinculadas con la actividad agropecuaria. En este sistema predominan las relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y el desarrollo de sus actividades se fundamenta en el trabajo y mano de obra de tipo familiar y comunitaria; y busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para las y los habitantes y comunidades rurales.

Circuitos de comercialización alternativos: Buscan objetivos diferentes a los propuestos por los mercados y cadenas convencionales, propendiendo por la comercialización de diversos productos con la menor participación posible de intermediarios y buscando ir más allá de la simple transacción de un bien para garantizar el bienestar de consumidores y productores. Algunos de estos objetivos consisten en fomentar el acceso al mercado para los productores campesinos, familiares y comunitarios para promover su autonomía y empoderamiento; promover la sostenibilidad socioeconómica y ambiental de estas formas de producción y el territorio; ofrecer precios justos; promover la soberanía alimentaria; mejorar las relaciones bajo principios equitativos entre el campo y la ciudad; y conservar y fortalecer el patrimonio y la cultura.

Circuitos cortos de comercialización: Los circuitos de proximidad o circuitos cortos de comercialización son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos locales o de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación, lo que permite precios justos tanto al productor como al consumidor. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias, generan un impacto medioambiental más bajo. Así mismo, estos circuitos propician un proceso de concientización entre personas productoras y consumidoras, favoreciendo una producción más limpia y un consumo más responsable.

Economía solidaria: Sistema socioeconómico que se construye de manera conjunta alrededor de iniciativas culturales y ambientales conformadas por organizaciones sociales de formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Mercados Campesinos y Comunitarios: Son actividades para el intercambio de productos y saberes de origen campesino, familiar y comunitario, con enfoque agroecológico, por medio de espacios



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

constituidos para el desarrollo de la economía social, solidaria y popular, donde se tejen relaciones sociales directas entre el productor y el consumidor para la comercialización de artesanías, emprendimientos, bienes y servicios agropecuarios y culturales, motivados también por el rescate de la identidad territorial y el fomento de la cultura.

Alimentación Adecuada. Es aquella que cumple con los estándares de calidad para satisfacer las necesidades energéticas y nutricionales de las personas en todas las etapas del ciclo vital considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento y desarrollo. Promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

Soberanía alimentaria: Es el derecho de las personas, comunidades, pueblos y naciones a definir sus propios sistemas alimentarios y controlar sus bienes comunes. Este engloba el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos ecológicos y ambientalmente sustentables que respeten su cultura, tradiciones y territorios. Así mismo, a estar protegidos de cualquier acción por parte de terceros actores que conlleven riesgo a sus formas de vida y alimentación adecuada.

Autonomías alimentarias: Es el derecho de las poblaciones a controlar su proceso alimentario, según sus tradiciones, usos y costumbres, el cual cubre también el libre acceso a los bienes naturales, productivos y conocimientos necesarios para asegurar su alimentación.

Seguridad alimentaria: Concepto técnico orientado a que todas las personas de manera individual, tengan acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

Proceso alimentario: Proceso que involucra las dinámicas y factores asociados a la consecución y generación de alimentos, sus mecanismos sociales y culturales de intercambio y transacción, las distintas maneras en las que se transforman los alimentos, las formas de uso y consumo, el aprovechamiento biológico de los alimentos, así como los circuitos económicos, sociales y culturales y contextos ambientales que este proceso comprende, y las relaciones de poder, los conflictos, las carencias y los mecanismos de exigibilidad para la defensa del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

Economía popular: La Economía Popular en las culturas, las artes y los saberes se manifiesta como un modelo alternativo de organización social y económico que se conecta con las prácticas y expresiones artísticas, culturales y patrimoniales de organizaciones sociales, pueblos, comunidades, colectivos, familias e individuos para dar respuesta a necesidades según su contexto histórico, político y cultural, enfocándose en el desarrollo humano y la sostenibilidad de una vida digna. Este cruce entre economía



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

popular y prácticas artísticas, culturales y de los saberes surge y se sostiene a través del trabajo en red de diversas comunidades, organizaciones sociales, familias y pueblos que han resistido a dinámicas de los grandes mercados, las industrias y sus formas de producción, creación y circulación, ejerciendo su soberanía cultural, autodeterminación y preservando su memoria organizativa y patrimonial.

ARTÍCULO 4°. COLABORACIÓN ARMÓNICA DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO. Las competencias atribuidas a las distintas entidades y niveles territoriales a través de esta ley, garantizarán la adecuada coordinación para el cumplimiento de los fines previstos, las cuales serán ejercidas conforme a los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

PARÁGRAFO 1°. Las decisiones tomadas por las entidades públicas, en ejercicio de las funciones dadas por la presente Ley, tendrán en cuenta la participación de la sociedad civil, con el objetivo de que sean acordes con las necesidades de cada uno de los territorios del país.

TÍTULO II.

DEL FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DE MERCADO EN EL PAÍS

ARTÍCULO 5°. DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. Facultase al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Consejo Nacional de Economía Popular, liderar el diseño y evaluación de las políticas, planes y programas del orden nacional para el fortalecimiento y protección de las Plazas de Mercado Públicas.

ARTÍCULO 6°. POLÍTICA DE ESTADO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. En un término no mayor a dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Consejo Nacional de Economía Popular deberán crear una Política de Estado para el fortalecimiento y protección de las Plazas de Mercado Públicas.

Así mismo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes promoverá programas y estrategias para que las plazas de mercado funjan como infraestructura cultural orientadas a promover la circulación de prácticas y expresiones artísticas y culturales.

ARTÍCULO 7°. CRITERIOS DE LA POLÍTICA DE ESTADO. La formulación e implementación de la política deberá contar como mínimo con los siguientes criterios:

1. Garantizar la disponibilidad, suministro y acceso estable a alimentos saludables en términos de cantidad, variedad, calidad e inocuidad para promover el derecho a la alimentación.
2. Proponer incentivos económicos a los vivanderos, trabajadores, pequeños comerciantes, campesinos y otros actores definidos en el Registro Único Nacional que trata el artículo 9 de la presente ley, que



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

comercializan productos de la economía campesina, familiar y comunitaria en las Plazas de Mercado Públicas.

3. Implementar un enfoque territorial acorde con las particularidades productivas y sociales de cada territorio donde se ubican las Plazas de Mercado Públicas respetando las prácticas culturales y el patrimonio cultural en las áreas rurales y urbanas.

4. Promover un enfoque participativo en la elaboración e implementación de la política que incluya a los comerciantes, vivanderos, trabajadores y otros actores de las Plazas de Mercado Públicas definidos en el Registro Único Nacional que trata el artículo 9 de la presente ley.

5. Implementar un enfoque diferencial en las disposiciones del plan de fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas.

6. Elaborar un diagnóstico de los circuitos de comercialización y abastecimiento en el país para su rediseño en los que se deberán incluir los circuitos alternativos y cortos de comercialización con las Plazas de Mercado Públicas para reducir la huella de carbono, los desperdicios y los intermediarios que no proveen valor agregado.

7. Fomentar, conservar, salvaguardar, divulgar y financiar el patrimonio cultural material e inmaterial de las Plazas de Mercado Públicas.

8. Garantizar la seguridad social de todos los vivanderos, trabajadores permanentes, ocasionales, comerciantes y otros actores definidos en el Registro Único Nacional que trata el artículo 9 de la presente ley de las Plazas de Mercado Públicas.

9. Promover programas y estrategias de turismo comunitario en las Plazas de Mercado Públicas con base en su cultura local.

10. Promover la protección y garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes que forman parte de los núcleos de economía familiar en las plazas de mercado.

11. Proponer tratamientos para la reducción de pérdidas o desperdicios de alimentos según las disposiciones de la ley 1990 de 2019.

12. Definir estrategias para el manejo adecuado de residuos en las Plazas de Mercado.

13. Articular las Plazas de Mercado Públicas con las políticas y programas de abastecimiento y distribución de alimentos con énfasis en la producción campesina y de la economía popular.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

14. Diseñar estrategias para promocionar el consumo de alimentos saludables y basados en la cultura local que se ofertan en las Plazas de Mercado Públicas.
15. Determinar la viabilidad de un régimen laboral diferencial para quienes trabajan en las plazas de mercado públicas, a través de medidas adoptadas por el Ministerio del Trabajo.
16. Implementar un programa de gestión de aprovechamiento de residuos orgánicos en las plazas de mercado, destinado a la elaboración de agroinsumos para la producción agroalimentaria local.
17. Garantizar la construcción y adecuación de centros de acopio con la finalidad de reunir, almacenar y conservar la producción agrícola del pequeño y mediano cultivador campesino, los cuales contarán con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional.
18. Implementar una red de articulación de las centrales de abastos, las plazas de mercado y los mercados campesinos y comunitarios.
19. Reconocer y promover la cultura, experiencia y labor que desempeñan los comerciantes, campesinos, vivanderos y trabajadores de la economía popular, familiar y comunitaria en las plazas de mercado.
20. Apoyar y promover las actividades culinarias tradicionales que desarrollan los comerciantes, vivanderos y trabajadores de las plazas de mercado públicas.
21. Apoyar proyectos de energías renovables en las plazas de mercado, como la instalación de paneles solares, que garanticen escenarios autosuficientes y promuevan la transición energética.
22. Promover y gestionar acciones de protección sobre cocinas y saberes tradicionales.
23. Promover la asociatividad de los diferentes actores de las plazas, de tal manera que se logre estructurar circuitos entre los distintos eslabones de las plazas: expendedores de alimentos, artesanos, cocineros, vendedores de los viveros y otros actores definidos en el Registro Único Nacional que trata el artículo 9 de la presente ley, con el fin de articular las diferentes expresiones que se intercambian en el marco de las plazas de mercado.

ARTÍCULO 8°. PLAN NACIONAL SOBRE PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. En el marco de la Política de Estado, el gobierno nacional creará e implementará de manera participativa un Plan Nacional para la creación, adecuación, rehabilitación y fortalecimiento social, económico, ambiental, cultural y en infraestructura de las Plazas de Mercado Públicas.

PARÁGRAFO 1°. El Plan Nacional debe ser presentado con la Política de Estado para el fortalecimiento de las Plazas de Mercado Públicas, con una proyección de diez (10) años, al término de los cuales debe ser evaluado y ajustado.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

PARÁGRAFO 2°. En los casos en que la adecuación y rehabilitación no sea posible y por lo tanto se requiera la reubicación, según criterios técnicos definidos por las alcaldías municipales o distritales, esta deberá hacerse en lugares con instalaciones que prevengan los riesgos higiénicos y sanitarios, y con condiciones adecuadas de conservación, manipulación y comercialización de alimentos y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial asociado a las plazas de mercado.

PARÁGRAFO 3°. La implementación del Plan se realizará teniendo en cuenta los criterios establecidos por los entes territoriales y sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial. En caso de que aplique, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) de Bienes de Interés Cultural.

PARÁGRAFO 4°. Dicho plan deberá detallar cuáles serán las entidades estatales responsables, su justificación y antecedentes, tiempos y número de proyectos a intervenir, alcance del plan, fuentes de financiación, estrategias, instrumentos de política y de planeación, criterios de priorización, mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. También deberá articularse con los lineamientos Estratégicos de Política Públicas para la Economía y Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y la ley 2046 de 2020 o la norma que las reemplace del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con las líneas de la política pública de Economía Popular que serán expedida conforme lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo, ley 2294 de 2023.

ARTÍCULO 9°. DE LA CREACIÓN DEL REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO Y DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Agencia de Desarrollo Rural y las entidades territoriales, tendrán un tiempo máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para diseñar, implementar y mantener el Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado Públicas y Privadas y de los mercados campesinos y comunitarios en el territorio nacional.

Se promoverá la articulación de este registro con el Registro Único de Artesanos de Colombia (RUAC) y el Registro Único Nacional de Agentes Culturales, para garantizar una gestión eficiente y coordinada de la información relevante para el desarrollo económico y cultural del país.

Este registro deberá contener datos precisos y actualizados sobre las Plazas de Mercado Públicas y Privadas, así como de los mercados campesinos y comunitarios, con el fin de facilitar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos destinados a su fortalecimiento y protección, en concordancia con las necesidades de abastecimiento y distribución de alimentos en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1°. La información que resulte del Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado Públicas y de los mercados campesinos y comunitarios en lo que no corresponda a datos personales será de consulta pública y estará disponible en un portal web creado para tal fin por el Ministerio de



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

Agricultura y Desarrollo Rural. Se utilizará únicamente para cumplir con los objetivos del presente artículo, la custodia y protección de datos personales estará a cargo del Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 2°. El Registro Único Nacional de las Plazas de Mercado y de los mercados campesinos y comunitarios estará articulado con el Sistema Público de Información Alimentaria, de pequeños productores locales y de productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones como lo establece la ley 2046 de 2020.

ARTÍCULO 10°. DE LA REGLAMENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. A partir de las competencias y responsabilidades legales que tienen las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales, deben administrar, custodiar, defender y fortalecer las Plazas de Mercado Públicas para el desarrollo de las actividades y comercialización de bienes y servicios autorizados en este mercado, orientadas en el abastecimiento y comercialización de alimentos nutritivos, seguros e inoctrinos de origen campesino, familiar y comunitario.

PARÁGRAFO 1. La reglamentación, administración y las acciones implementadas por las alcaldías municipales y distritales sobre las Plazas de Mercado Públicas deberán adoptar un modelo de público popular para garantizar los derechos bajo un enfoque diferencial, la participación y la gobernanza comunitaria de los comerciantes, campesinos, vivanderos y trabajadores de las plazas de mercado.

PARÁGRAFO 2. Es deber de las alcaldías municipales y distritales inscribir en el Registro Único Nacional, las Plazas de Mercado con su respectivo reglamento, que debe ser dictado para regular como mínimo la administración, participación, control y vigilancia, cargue y descargue, gobernanza, derechos y deberes, uso del espacio público y prácticas culturales.

PARÁGRAFO 3. La administración debe fomentar la cooperación y la asociatividad de los comerciantes, campesinos, vivanderos y trabajadores de las Plazas de Mercado Públicas con actores internos y externos.

PARÁGRAFO 4. Las administraciones de las plazas de mercado deberán promover la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en las plazas de mercado, para garantizar la sostenibilidad de las manifestaciones culturales de familias dedicadas a la actividad durante generaciones.

ARTÍCULO 11° JUNTA DIRECTIVA DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. Cada plaza de mercado pública en todo el territorio nacional deberá constituir una junta directiva encargada de reglamentar, administrar y organizar el ejercicio interno de la plaza de mercado para el cumplimiento de las funciones sociales, económicas, ambientales, alimentarias y culturales. Cada junta directiva deberá estar integrada mayoritariamente por trabajadores, comerciantes y/o vivanderos de las plazas de mercado con facultades de deliberación y decisión.

PARÁGRAFO 1. Cada junta directiva deberá dictar su propio reglamento que debe ser socializado y aprobado por los trabajadores, comerciantes y/o vivanderos de la plaza de mercado.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

ARTÍCULO 12°. DEL ESPACIO DE LAS PLAZAS DE MERCADO PÚBLICAS. El uso del espacio de las Plazas de Mercado Públicas pertenece a todos los habitantes del territorio donde se encuentran ubicadas, por ser bienes de uso público inalienables, imprescriptibles e inembargables.

PARÁGRAFO 1°. Es deber de las alcaldías municipales y distritales con las Juntas Directivas de las Plazas de Mercado Públicas del artículo 11 de la presente ley, regular los usos internos de los espacios de la plaza, definir formulas tarifarias bajo principios de economía popular y establecer la asignación del espacio en las Plazas de Mercado Públicas, promoviendo el bienestar general sobre el interés particular y respetando la vocación y el uso adecuado. Esto sin vulnerar el principio de confianza legítima y garantizando los derechos, las tradiciones, costumbres y saberes de los comerciantes, campesinos, vivanderos y trabajadores.

PARÁGRAFO 2°. En el marco de las disposiciones de los planes o esquemas de ordenamiento territorial, las alcaldías municipales y distritales tienen la facultad de destinar los inmuebles de uso público para crear las Plazas de Mercado Públicas cuando las condiciones de abastecimiento y distribución de alimentos lo ameriten.

PARÁGRAFO 3°. Las alcaldías municipales y distritales tienen la facultad de modificar la función de los inmuebles de uso público para terminar las Plazas de Mercado Públicas, bajo consentimiento de los vivanderos, trabajadores y comerciantes, con concepto técnico de la alcaldía y con aprobación del concejo municipal.

PARÁGRAFO 4°. Cuando las plazas de mercado públicas funcionen sobre bienes fiscales se debe regular el uso y aprovechamiento del espacio para que sea de uso público.

ARTÍCULO 13. SISTEMAS TERRITORIALES DE PLAZAS DE MERCADO. Para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada y organizar el abastecimiento y distribución de alimentos, bienes y servicios ofertados por las plazas de mercado, el gobierno nacional con los entes territoriales debe definir y organizar sistemas municipales, distritales, departamentales o regionales que articulen las plazas de mercado públicas, privadas, mixtas y comunitarias con las centrales de abastos y otros mercados de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

ARTÍCULO 14°. SISTEMA DE INFORMACIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y las entidades territoriales diseñarán, implementarán y mantendrán el Sistema de Información de las plazas de mercado y los mercados campesinos y comunitarios para monitorear los precios, abastecimiento, distribución, demanda de productos que allí se comercializan y funcionamiento de estos mercados en el país.

PARÁGRAFO 1°. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística deberá entregarles a las diferentes plazas de mercado del país, un informe del Sistema de Información de precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario con el fin de que puedan conocer el comportamiento de los precios y estén regulados bajo el mismo sistema.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

ARTÍCULO 15°. CONDICIONES DE BIENESTAR ANIMAL EN LAS PLAZAS DE MERCADO. El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá las disposiciones sobre protección y bienestar animal en los siguientes aspectos:

1. Lineamientos para que las autoridades territoriales puedan incentivar la reconversión de la actividad de venta de animales vivos en las plazas para los comerciantes, vivanderos y trabajadores que voluntariamente deseen acogerse a ellos.

2. Habilitar espacios al interior de las plazas de mercado, para la comercialización de animales que cumplan los requisitos sanitarios y que promuevan medidas de protección y bienestar animal.

ARTÍCULO 16°. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes juntos con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) o quien haga sus veces, definirá los términos vivanderos, comerciantes y trabajadores y otros con los que se identifican las personas que desarrollan actividades tradicionales en las plazas de mercado. Estas definiciones deben ser adoptadas en las políticas, planes, programas, proyectos y reglamentos que sean emitidos sobre las plazas de mercado.

TÍTULO III

DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS

ARTÍCULO 17°. DE LOS MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS: Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales con asesoría de la Agencia de Desarrollo Rural deberán promover, fortalecer, reglamentar y financiar los mercados campesinos y comunitarios en un plazo máximo de un año a la expedición de la presente ley. Con el objetivo de fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, promover los circuitos alternativos de comercialización y contribuir al suministro y distribución de bienes y servicios propios de estos mercados.

PARÁGRAFO 1°. La promoción, fortalecimiento y reglamentación de los mercados campesinos y comunitarios debe fundamentarse en la gobernanza comunitaria y la participación de organizaciones de la economía campesina, familiar y comunitaria.

ARTÍCULO 18°. DE LOS CONTROLES SANITARIOS. Las alcaldías municipales y distritales con asesoría del Invima y las secretarías de salud de las gobernaciones, deberán facilitar, capacitar y asesorar a los productores campesinos, familiares y comunitarios para el cumplimiento de los controles sanitarios, certificaciones y los protocolos de higiene.

ARTÍCULO 19°. DEL ESPACIO. En el marco de las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial es deber de las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural, garantizar los bienes de uso público, espacios adecuados, logística y las condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados campesinos y comunitarios.

ARTÍCULO 20°. DE LA COMERCIALIZACIÓN. Es deber de las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales garantizar la asociatividad, el fortalecimiento organizativo, la economía solidaria y las alianzas comerciales y estrategias innovadoras para la comercialización de los productos de la economía campesina, familiar y comunitaria.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

PARÁGRAFO 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural, las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales deben informar y comunicar por medio de campañas y en medios de comunicación las características, ventajas y beneficios de los mercados campesinos y comunitarios para incentivar la demanda de bienes y servicios propios de este mercado.

PARÁGRAFO 2°. Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales deben promover las marcas, sellos y sistemas participativos de garantías y de confianza que certifiquen los productos propios y agroecológicos de la economía campesina, familiar y comunitaria.

ARTÍCULO 21°. POLÍTICA PÚBLICA DE MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de la Igualdad, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes construirán y adoptarán la Política Pública para el fortalecimiento, protección y promoción de los mercados campesinos y comunitarios.

PARÁGRAFO 1° Para la construcción y adopción de la política pública se debe garantizar la participación de las organizaciones que lideran los mercados campesinos y comunitarios en las regiones del país.

ARTÍCULO 22°. CRITERIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS. La formulación e implementación de la política debe contar como mínimo con los siguientes criterios:

1. Garantizar la asistencia técnica agroecológica a los productores que hagan parte de los mercados campesinos y comunitarios, con el fin de fortalecer sus cadenas de producción, transformación y comercialización.
2. Promover los circuitos cortos, alternativos y agroalimentarios de comercialización como estrategia fundamental de estos mercados para reducir la intermediación, el desplazamiento de los alimentos y fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria.
3. Fomentar la creación de redes de consumidores para incentivar la compra directa en los mercados campesinos y comunitarios y las alianzas entre productores y consumidores para el fortalecimiento de la soberanía alimentaria local y la economía campesina y comunitaria.
4. Visibilizar la oferta de los mercados campesinos y comunitarios a través de medios digitales de comercialización.
5. Garantizar la participación de las organizaciones campesinas, familiares y comunitarias en la formulación y desarrollo de esta política pública, así como el acompañamiento de la academia, organizaciones afines y la sociedad civil.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

6. Promover la transición agroecológica como una forma de producción propia de los mercados campesinos, familiares y comunitarios.
7. Impulsar las formas asociativas, organizaciones, y las cooperativas de la economía campesina, familiar y comunitaria para fortalecer la economía popular, social y solidaria y los circuitos cortos.
8. Articular la producción campesina, familiar y comunitaria con las compras públicas, y fomentar las alianzas público populares para su fortalecimiento.
9. Garantizar diferentes incentivos económicos para promover los mercados campesinos y comunitarios.
10. Establecer lineamientos para el tratamiento de residuos derivados de las actividades de los mercados campesinos, familiares y comunitarios, que permita el aprovechamiento de los residuos orgánicos para la elaboración de agroinsumos.
11. Generar lineamientos para procesos de economía circular que potencien los mercados campesinos, familiares y comunitarios.
12. Implementar los enfoques diferenciales poblacionales y territoriales de manera transversal para reconocer eficazmente a la población relacionada con los mercados campesinos, sus saberes, tradiciones y prácticas culturales.
13. Exaltar y fomentar la labor de las mujeres vinculadas en la economía campesina, familiar y comunitaria.
14. Promover la salvaguardia y protección del patrimonio cultural inmaterial y material asociado a los mercados campesinos y comunitarios.

ARTÍCULO 23°. PLAN NACIONAL DE MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS. En el marco de la política pública de mercados campesinos y comunitarios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia de Desarrollo Rural o quien haga sus veces, formulará, implementará y hará seguimiento al Plan Nacional de Mercados Campesinos y Comunitarios, con el propósito de promover, fortalecer, proteger y consolidar los mercados campesinos y comunitarios.

Este plan será formulado y adoptado en un término máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley con la participación de organizaciones campesinas, familiares y comunitarias.

PARÁGRAFO 1°. El plan nacional debe ser presentado con la política de mercados campesinos y comunitarios con una proyección de diez (10) años, al término del cual debe ser evaluado y ajustado.



Honorable Senador
Pablo Catatumbo Torres Victoria

PARÁGRAFO 2°. El plan nacional se articulará con otros planes y programas sectoriales con los que tenga objetivos y metas en común.

ARTÍCULO 24. COMITÉ MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL DE MERCADOS CAMPESINOS Y COMUNITARIOS. Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales deben instalar un comité territorial en los municipios y departamentos donde se realizan mercados campesinos y comunitarios o haya interés de constituirlos. El comité territorial será una instancia de participación comunitaria y campesina para definir y hacer seguimiento a las políticas, planes y programas territoriales de mercados campesinos y comunitarios. También será un espacio de articulación y relacionamiento entre las administraciones territoriales con las organizaciones campesinas y comunitarias para organizar el desarrollo de los mercados campesinos y comunitarios.

Parágrafo 1. El comité territorial creará su reglamentación, operación y funciones según las necesidades y naturaleza de cada territorio.

ARTÍCULO 25°. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorable Senador,

Pablo catatumbo T.

PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA

Senador de la República

Ponente