



Bogotá D.C., Octubre 16 de 2025

Doctor  
**LIDIO GARCIA TURBAY**  
Presidente  
**DIEGO GONZALEZ GONZALEZ**  
Secretario General  
Senado de la República  
Bogotá. D.C.

**ASUNTO: Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO - ICMA- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Respetados Señores:

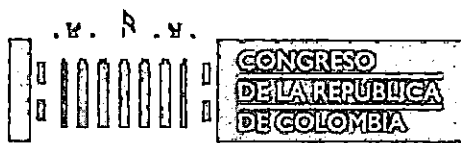
En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley **"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO CUALIFICADO EN MERCADEO AGROPECUARIO - ICMA- Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Atentamente,

**BERENICE BEDOYA PÉREZ**  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



**PROYECTO DE LEY N.º 297 DE 2025 SENADO**  
**“Por medio del cual se crea el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA y se dictan otras disposiciones”**

**El Congreso de Colombia**  
**DECRETA:**

**CAPÍTULO I – CREACIÓN, NATURALEZA Y OBJETO**

**Artículo 1. Creación.** Créase el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA, como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 2. Domicilio.** El ICMA tendrá su sede principal en Bogotá, D.C., y podrá establecer direcciones territoriales, centros logísticos, centros de acopio, plataformas digitales y sedes operativas en todo el territorio nacional, según criterios técnicos, análisis de demanda y priorización territorial.

**Artículo 3. Objeto.** El ICMA tendrá como objeto la ejecución técnica y territorializada de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, prevista en la Ley 2378 de 2024, mediante acciones orientadas a regular, promover, acompañar y facilitar la comercialización justa, eficiente y directa de productos agropecuarios, pesqueros, forestales y agroindustriales de origen campesino, étnico y comunitario.

**CAPÍTULO II – FUNCIONES**

**Artículo 4. Funciones del ICMA.**

El ICMA tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Implementar mecanismos de compra pública directa, precios de sustentación y gestión de excedentes productivos.
- b) Diseñar y operar plataformas digitales de comercialización agropecuaria.
- c) Regular, acompañar y articular canales de comercialización con enfoque territorial, diferencial y étnico.
- d) Desarrollar infraestructura de apoyo al mercadeo: centros de acopio, almacenamiento, transporte y logística.
- e) Recoger, procesar y divulgar información de precios, oferta, demanda, estacionalidad y costos logísticos.
- f) Promover circuitos cortos de comercialización, mercados campesinos y acuerdos de compra pública.
- g) Acompañar técnicamente a los productores en el acceso a mercados.
- h) Establecer convenios con entidades públicas, privadas y comunitarias para cumplir su objeto.
- i) Participar como operador técnico de los programas nacionales de compra pública, incluyendo el Programa ANA.

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**



### CAPÍTULO III – ESTRUCTURA Y RÉGIMEN JURÍDICO

**Artículo 5. Dirección y administración.** El Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA estará dirigido por un **Director General**, nombrado por el Presidente de la República de terna presentada por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Instituto contará con un **Consejo Directivo** integrado por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo presidirá.
- b) Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- c) Un representante de los pequeños y medianos productores.
- d) Un representante de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas.
- e) Un representante del sector académico con experiencia en temas de agroindustria o economía rural.

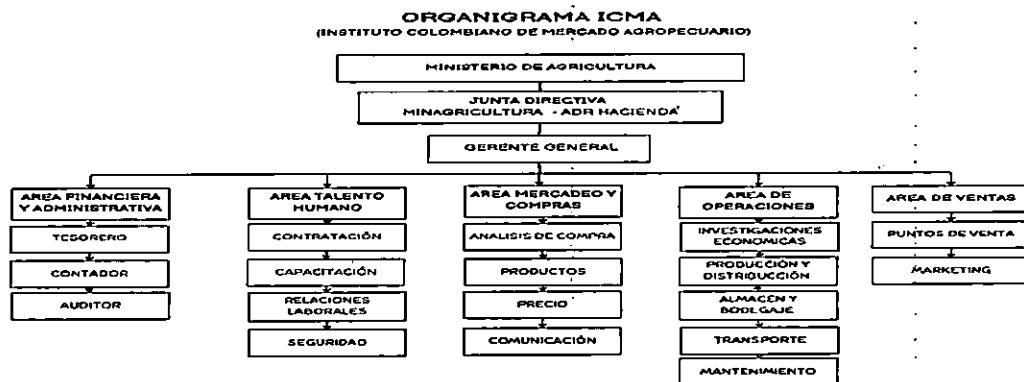
**Artículo 6. Estructura organizacional.**

El ICMA contará con la siguiente estructura administrativa, orientada al cumplimiento de sus funciones:

- 1. Dirección General.
- 2. Área Financiera y Administrativa.
- 3. Área de Talento Humano.
- 4. Área de Mercadeo y Compras.
- 5. Área de Operaciones.
- 6. Área de Ventas.

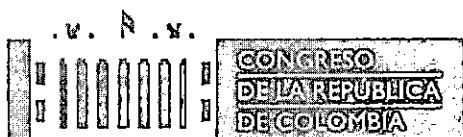
**Parágrafo.** La estructura podrá ser ajustada mediante acto administrativo del Consejo Directivo, cuando las necesidades de gestión y operación lo requieran.

**Organigrama.**



**Artículo 7. Régimen jurídico.** El ICMA se regirá por el derecho público, en lo relacionado con su estructura y control, y por el derecho privado en sus actuaciones

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



contractuales, sin perjuicio del régimen de contratación estatal y las disposiciones presupuestales aplicables.

#### CAPÍTULO IV – ARTICULACIÓN, FINANCIACIÓN Y CONTROL.

**Artículo 8. Articulación institucional.** El ICMA actuará como ente ejecutor de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y articulará su accionar con la ADR (Agencia de Desarrollo Rural), UPR (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria), Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario), ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), Ministerio de Comercio, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades del orden nacional y territorial con competencias en desarrollo rural.

**Artículo 9. Financiamiento.** Los recursos del ICMA provendrán de:

- a) Asignaciones del Presupuesto General de la Nación.
- b) Recursos de cooperación internacional.
- c) Ingresos propios derivados de sus actividades.
- d) Transferencias, donaciones y convenios con entidades públicas o privadas.

**Artículo 10. Control y vigilancia.** El control fiscal del ICMA será ejercido por la Contraloría General de la República y el control disciplinario por la Procuraduría General de la Nación.

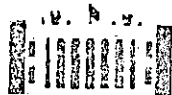
#### CAPÍTULO V – DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 11. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 12. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**BERENICE BEDOYA PÉREZ**  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



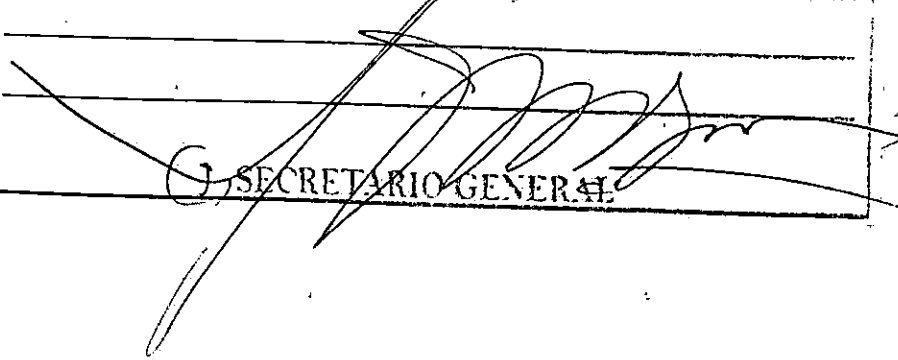
SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 16 de Octubre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley X Acto legislativo         

No. 297 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por:

H. Berenice Bedoya Peret

  
SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY N.º 29 DE 2025 SENADO  
“Por medio del cual se crea el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Esta propuesta legislativa no surge de manera improvisada ni desconectada del camino recorrido. Por el contrario, se fundamenta en una trayectoria normativa, institucional y política que, desde hace décadas, ha buscado dotar al país de una estructura pública capaz de garantizar *el acceso justo y equitativo de los productores agropecuarios a los mercados* (FAO, 2021; Garay, 2002).

En particular, retoma las bases del antiguo Instituto Nacional de Abastecimiento (INA)<sup>1</sup> y del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)<sup>2</sup>, cuyas funciones fueron redefinidas a través de los Decretos 2420 de 1968 y 2136 de 1992, así como de normativas como la Ley 5ª de 1944 y el Decreto Legislativo 0040 de 1958, las cuales establecieron un marco para la intervención estatal en los procesos de distribución, regulación de precios y apoyo logístico a los productores agropecuarios (Ministerio de Agricultura, 1995).

Asimismo, este nuevo intento legislativo dialoga directamente con el Proyecto de Ley N.º 188 de 2020 – Cámara<sup>3</sup>, presentado en el cuatrienio anterior, cuyo objetivo era precisamente la creación de un instituto nacional que promoviera un sistema de comercialización más justo para el agro colombiano. Esta iniciativa contó con el respaldo de una amplia bancada plural de representantes y senadores comprometidos con el desarrollo rural, entre quienes se destacan:

Representantes a la Cámara: César Pachón, Abel Jaramillo, Aquileo Medina, Luví Katherine Miranda, Inti Asprilla, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo, Luciano Grisales, Flora Perdomo, César Ortiz, Teresita Enríquez, Crisanto Pisso,

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) fue una “entidad pública colombiana creada para regular y garantizar el abastecimiento de productos básicos y agropecuarios en el país, con el fin de estabilizar precios y facilitar la distribución de alimentos y otros bienes esenciales.

El INA fue fundado en 1953, bajo el Decreto 1216 de ese año, como parte de las políticas estatales orientadas a intervenir en la economía para proteger el mercado interno y apoyar a los productores y consumidores, especialmente en sectores vulnerables y rurales.

Con el tiempo, el INA evolucionó y cambió de denominación hasta convertirse en el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) mediante el Decreto 2420 de 1968, adaptando sus funciones a las nuevas necesidades del sector agropecuario colombiano. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. (1995). Historia institucional del Instituto Nacional de Abastecimiento y del Instituto de Mercadeo Agropecuario. Archivo General de la Nación, Bogotá.

<sup>2</sup> Objetivo: “Promover el desarrollo del mercadeo agropecuario, garantizar el abastecimiento alimentario y apoyar los procesos de comercialización de productos del campo, especialmente en beneficio de los pequeños y medianos productores.” Decreto 2420 de 1968. “Por el cual se reorganiza el Instituto Nacional de Abastecimiento y se establece como Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA.” Diario Oficial N.º 32.486, 2 de septiembre de 1968.

<sup>3</sup> Congreso de la República. (2020). Proyecto de Ley N.º 188 de 2020 – Cámara. Gaceta del Congreso N.º 876 de 2020.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



Nicolás Albeiro Echeverry, Óscar Camilo Arango, Karen Cure, Alonso del Río, Franklin Lozano y Ángel María Gaitán.

Senadores de la República: Feliciano Valencia, Iván Cepeda, entre otros legisladores que, desde distintas vertientes políticas, coincidieron en la urgencia de transformar la estructura del mercadeo agropecuario nacional (Congreso de la República, 2020).

Esta confluencia parlamentaria evidencia que la necesidad de una entidad como el ICMA no es una idea aislada o coyuntural, sino una causa compartida por amplios sectores sociales y políticos que han escuchado el clamor del campesinado y de las organizaciones productivas del país (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ, 2022).

A ello se suma que la suscrita autora ya había presentado esta iniciativa en el año 2023, bajo el número de Proyecto de Ley 291 de 2023 – Senado, con el mismo objetivo de crear el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario como una herramienta pública especializada en la transformación del sistema de comercialización agropecuario. Lamentablemente, esta propuesta fue archivada por falta de voluntad política, pese a su solidez técnica y al respaldo de múltiples actores rurales.

Su reactivación en el presente proyecto responde a una convicción profunda: la necesidad de saldar una deuda histórica con el campo colombiano, dotando al país de una institucionalidad robusta y moderna, que garantice condiciones dignas, estables y justas para la colocación de los productos agropecuarios, combata la intermediación abusiva y contribuya a cerrar brechas de pobreza e inequidad en el sector rural (DNP, 2023; Oxfam, 2017).

## II. JUSTIFICACIÓN

Colombia enfrenta el enorme reto de transformar su modelo de desarrollo agropecuario para hacerlo más equitativo, sostenible y eficiente. A pesar de los avances normativos recientes, como la **Ley 2378 de 2024**, que sentó las bases para una **Política Nacional de Mercadeo Agropecuario**, aún persisten barreras estructurales que impiden que el pequeño y mediano productor acceda a mercados en condiciones justas y sostenibles. Esta ley fue un paso decisivo al establecer principios de **equidad, soberanía alimentaria, asociatividad, enfoque territorial y sostenibilidad**, pero su implementación requiere de una **institucionalidad robusta y especializada** que garantice resultados reales en el territorio.

En esa línea, el **Programa ANA (Abastecimiento para la Nutrición y la Alimentación)**, promovido por la **Agencia de Desarrollo Rural (ADR)**, ha demostrado que es posible establecer relaciones comerciales directas con pequeños productores, reduciendo los costos de intermediación y garantizando

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



alimentos de calidad para programas públicos de nutrición y abastecimiento. Esta experiencia ha dejado lecciones valiosas sobre el potencial del mercadeo campesino, pero también ha revelado las limitaciones estructurales del modelo actual, particularmente en lo que respecta a **capacidad operativa, escalabilidad y sostenibilidad financiera**.

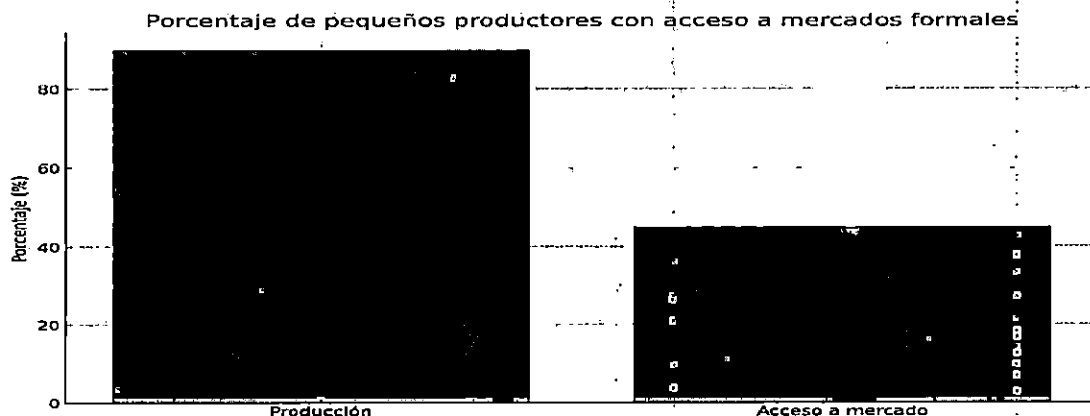
Actualmente, los pequeños y medianos productores participan de forma **muy limitada en los canales formales de comercialización**. Se enfrentan a una alta dependencia de intermediarios, reciben precios significativamente bajos por sus productos y negocian en condiciones desfavorables, muchas veces sin acceso a información de mercado ni herramientas para planificar su producción.

La siguiente gráfica ilustra la participación estimada de los diferentes actores del sector agropecuario en el mercado nacional, de acuerdo con datos recogidos por el DANE y la FAO:

**Participación estimada en el mercado agropecuario nacional por tipo de productor (2023-2024)**

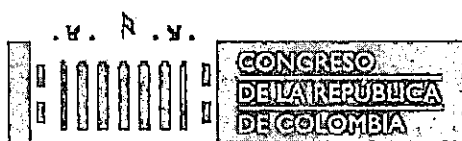
Tipo de productor	Participación estimada (%)
Grandes productores agroindustriales	58%
Intermediarios comerciales	25%
Pequeños y medianos productores organizados	12%
Pequeños productores no organizados	5%

**Gráfica N°1: Participación en el mercado agropecuario nacional<sup>4</sup>  
Producción vs Comercialización: Brechas estructurales**



<sup>4</sup> Elaboración propia basada en datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (DANE, 2023) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2024).

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Gráfica N° 2. Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Agricultura, 2023

Para superar estas brechas estructurales, es urgente la creación del Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA. Este Instituto será la entidad pública encargada de ejecutar la política de mercadeo agropecuario de forma técnica, descentralizada y sostenible. El ICMA no será una duplicación de esfuerzos, sino un articulador entre productores, el Estado y el mercado, con la misión clara de garantizar precios justos, infraestructura adecuada, transparencia en la información y acceso real a los circuitos comerciales.

La creación del **Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA** responde precisamente a este desafío: será la **entidad pública especializada** encargada de **materializar en el territorio** la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, con un enfoque técnico, descentralizado y sostenible. No será una duplicación de funciones, sino un verdadero articulador entre **productores, Estado y mercado**, con la misión clara de:

- Garantizar **precios justos**.
- Promover la **transparencia en la información**.
- Desarrollar infraestructura de acopio, logística y distribución.
- Fortalecer la **asociatividad y comercialización local**.
- Romper la dependencia estructural de los intermediarios especulativos.

El ICMA representará una **nueva arquitectura institucional**, pensada para devolver el poder a quienes cultivan, cosechan y abastecen los mercados con esfuerzo diario, pero hoy se ven marginados de los beneficios económicos del sistema.

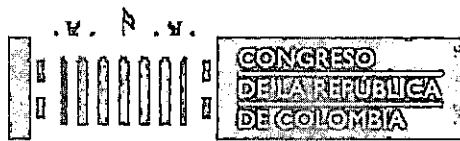
El Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario (ICMA) sería una entidad pública nacional especializada, autónoma administrativa y financieramente, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sede en Bogotá y operación en todo el territorio nacional.

Su naturaleza es la de un establecimiento público con personería jurídica, creado para ejecutar técnica y territorialmente la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, con un enfoque técnico, descentralizado, sostenible y orientado a la equidad.

El ICMA tendrá funciones de regulación, acompañamiento, gestión de información, desarrollo de infraestructura logística, promoción de circuitos cortos de comercialización y compras públicas directas, con capacidad para celebrar convenios y articularse con otras entidades del sector rural.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



En resumen, el ICMA es una institución pública especializada de carácter técnico-operativo, creada para llenar un vacío histórico en la institucionalidad colombiana del mercadeo agropecuario, enfocada en apoyar y fortalecer la comercialización justa y eficiente de productos campesinos, étnicos y comunitarios.

### III. OBJETO DE LA LEY

Esta ley busca transformar el sector agropecuario de Colombia para que sea más justo, sostenible y eficiente, especialmente para los pequeños y medianos productores que hoy enfrentan muchas dificultades para vender sus productos en condiciones dignas. Queremos que estos productores tengan más oportunidades reales de acceder a los mercados, recibir precios justos y contar con el apoyo necesario para planificar y crecer.

Además, esta ley promoverá la creación de instituciones y programas que faciliten la conexión directa entre quienes cultivan la tierra y quienes compran sus productos, reduciendo intermediarios y asegurando que el trabajo de nuestros campesinos se valore como se debe. Así, buscamos fortalecer el desarrollo rural con una mirada territorial, respetando la soberanía alimentaria y apoyando la sostenibilidad, para que la agricultura campesina sea motor de progreso para muchas familias y regiones del país.

#### Naturaleza

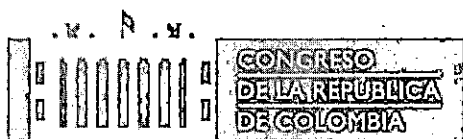
- Definir al ICMA como un **establecimiento público nacional, con personería jurídica**, autonomía administrativa y financiera.
- Establecer que estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Señalar la sede principal en Bogotá y la facultad para operar en todo el territorio nacional mediante oficinas, centros logísticos y plataformas digitales.

### III. FUNDAMENTOS LEGALES

Esta ley se sustenta en la profunda convicción de que el desarrollo agropecuario debe ser un motor de equidad, sostenibilidad y bienestar para las familias campesinas y rurales de Colombia. Reconociendo los avances normativos recientes, especialmente la Ley 2378 de 2024, que sentó las bases para una Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, es imprescindible avanzar en la creación de una institucionalidad sólida y especializada que garantice que esos principios se traduzcan en beneficios reales en el territorio.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 64, establece que **“El Estado organizará y protegerá la actividad agropecuaria, orientándola hacia el bienestar general y el desarrollo rural integral”**; reconociendo además la función social de la propiedad en el artículo 58, que debe orientarse hacia el interés social

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



y el bien común. Este marco constitucional nos llama a generar condiciones que permitan a los pequeños y medianos productores no solo acceder a la tierra, sino también a mercados justos y sostenibles.

La Ley 2378 de 2024, en su articulado, consagra principios fundamentales como la equidad, la soberanía alimentaria, la asociatividad, el enfoque territorial y la sostenibilidad, buscando transformar el mercado agropecuario para que sea incluyente y eficiente. Sin embargo, como ha evidenciado la experiencia del Programa ANA (Abastecimiento para la Nutrición y la Alimentación), impulsado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), aún existen barreras estructurales que dificultan la participación directa de los pequeños productores en canales formales, limitando su capacidad de negociación y acceso a precios justos.

Según el informe de seguimiento del Programa ANA (ADR, 2024), *“las relaciones comerciales directas con pequeños productores reducen significativamente los costos de intermediación y mejoran la calidad y sostenibilidad de la oferta alimentaria en programas públicos”*. No obstante, el mismo informe señala la necesidad urgente de fortalecer la capacidad operativa, financiera y de escalabilidad para que estas iniciativas puedan replicarse y consolidarse en todo el país.

Además, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), en el capítulo de desarrollo rural, reafirma el compromiso del Estado con la promoción de mecanismos de comercialización que benefician a los pequeños productores y contribuyan a la seguridad alimentaria.

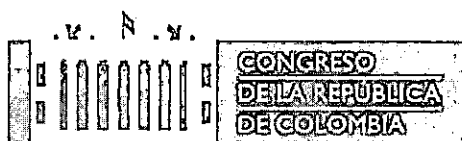
Por último, los tratados internacionales suscritos por Colombia, como el **Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC)** y los compromisos asumidos en la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, particularmente el Objetivo 2 *“Hambre Cero”*; reafirman la necesidad de construir sistemas agroalimentarios inclusivos y sostenibles, en los que la participación activa y justa de los pequeños productores sea una prioridad.

En conclusión, esta ley encuentra su fundamento en la convergencia de mandatos constitucionales, normas nacionales y compromisos internacionales que exigen transformar el modelo de mercadeo agropecuario, fortaleciendo una institucionalidad especializada que garantice a los pequeños y medianos productores mejores condiciones de acceso, precios justos, información de mercado y apoyo técnico, con miras a un desarrollo rural integral y sostenible.

#### IV. CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

- a) **Un momento decisivo para transformar el mercadeo agropecuario en Colombia.**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Colombia enfrenta un momento crucial para el futuro de su sector agropecuario. A pesar de ser una nación con una vocación rural marcada y una diversidad agroclimática envidiable, el campo colombiano continúa enfrentando profundas brechas estructurales que limitan su capacidad de desarrollo. Esta realidad, que afecta principalmente a los pequeños y medianos productores, es el resultado de décadas de abandono institucional, políticas fragmentadas y la ausencia de una estrategia integral de mercadeo agropecuario que responda a las verdaderas dinámicas del territorio.

Uno de los hitos recientes más relevantes ha sido la promulgación de la Ley 2378 de 2024, que estableció la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario. Esta norma sentó las bases para construir un sistema más justo, eficiente y sostenible. No obstante, su implementación ha evidenciado que aún persisten barreras profundas para que los productores accedan a mercados formales en condiciones equitativas.

#### **b) El peso de la intermediación y la falta de información.**

Hoy en día, la mayoría de los pequeños y medianos productores dependen en gran medida de intermediarios para comercializar sus productos, lo que reduce de forma significativa su margen de ganancia, limita su capacidad de reinversión y perpetúa condiciones de pobreza y exclusión. A ello se suma el limitado acceso a información actualizada sobre precios, demanda y tendencias del mercado, lo que impide una adecuada planificación productiva (ADR, 2024). En palabras simples, nuestros campesinos siguen produciendo sin saber con certeza a quién vender, en qué condiciones y a qué precio.

#### **c) Lecciones del Programa ANA.**

Una de las iniciativas más valiosas en los últimos años ha sido el Programa ANA (Abastecimiento para la Nutrición y la Alimentación), impulsado por la Agencia de Desarrollo Rural. Este programa logró conectar de manera directa a más de 2.800 productores con compradores institucionales entre 2018 y 2024, garantizando alimentos de calidad para programas públicos, reduciendo costos de intermediación y dignificando el trabajo campesino.

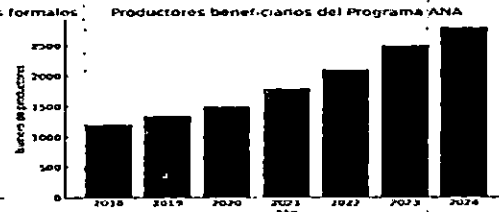
Sin embargo, a pesar de sus resultados positivos, el Programa ANA evidenció las limitaciones del modelo actual: falta de capacidad operativa de las organizaciones, escasez de recursos financieros sostenibles y la dificultad de escalar estas experiencias a nivel nacional. La experiencia demuestra que sí es posible construir un mercadeo agropecuario más justo, pero también confirma que para lograrlo se necesita una **institucionalidad robusta, especializada y con presencia nacional.**

Indicadores sobre la participación de pequeños y medianos productores en los mercados formales (Gráfica N°3) y el impacto económico del Programa ANA (Gráfica N° 4).

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

**Gráfica N° 3: Participación de pequeños y medianos productores en mercados formales (2018–2024).**



Gráfica N° 3<sup>5</sup>

Gráfica N° 4<sup>6</sup>

La **Gráfica N° 3**. Participación de pequeños y medianos productores en mercados formales (2018–2024). Muestra cómo, entre 2018 y 2024, la participación de pequeños y medianos productores en los canales formales de comercialización ha crecido solo de forma marginal, pasando del 15% al 20%. Este crecimiento leve pone en evidencia la necesidad de medidas estructurales y una institucionalidad especializada que acelere la transformación del modelo de mercadeo agropecuario.

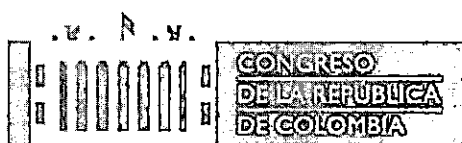
**Gráfica N° 4. Productores beneficiarios del Programa ANA (2018–2024).** Una de las experiencias más significativas ha sido el Programa ANA (Abastecimiento para la Nutrición y la Alimentación), impulsado por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Este programa ha permitido vincular a más de 2.800 productores entre 2018 y 2024, demostrando que es posible establecer relaciones comerciales directas con pequeños productores, reducir costos de intermediación y garantizar alimentos de calidad para programas públicos.

No obstante, el alcance del Programa ANA ha sido aún limitado en relación con el universo de pequeños productores del país. Esto evidencia la necesidad de una institucionalidad robusta, con capacidad operativa, escalabilidad nacional y sostenibilidad financiera, que permita expandir este tipo de estrategias en el largo plazo.

El contexto nacional muestra un sector agropecuario en el que la mayoría de los pequeños productores no tiene acceso justo a los beneficios del mercado. La creación del Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario (ICMA) busca cerrar estas brechas y avanzar hacia un modelo más justo, eficiente y sostenible, que esté

<sup>5</sup> Participación de pequeños y medianos productores en mercados formales (2018–2024): muestra un crecimiento lento pero constante, pasando del 15% al 20%, lo que evidencia la necesidad de una intervención más estructural para acelerar la inclusión comercial de estos actores.

<sup>6</sup> Productores beneficiarios del Programa ANA: refleja el impacto positivo de esta iniciativa, que ha vinculado progresivamente a más productores campesinos en esquemas de abastecimiento directo, pero también señala su limitado alcance en comparación con la magnitud del desafío nacional.



alineado con los principios constitucionales (Art. 64) y con el objeto de un Desarrollo Sostenible de "Hambre Cero".

En conclusión, el contexto actual demanda una respuesta decidida que permita transformar el modelo de mercadeo agropecuario, superando las barreras estructurales y consolidando un sistema que respete y potencie el trabajo campesino, favorezca la equidad y la sostenibilidad, y fortalezca la seguridad alimentaria del país.

El ICMA no es una carga burocrática adicional. Es una apuesta por la dignificación del campesinado, por la seguridad alimentaria del país y por un modelo de desarrollo rural con justicia económica y sostenibilidad.

#### **d) El vacío institucional tras el desmonte del IDEMA**

Este panorama se agrava si se tiene en cuenta la ausencia de una entidad especializada en mercadeo agropecuario desde la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) en los años 90.

La desaparición del IDEMA dejó un vacío institucional que ha sido imposible de llenar, y que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la desprotección del sector rural, especialmente frente a la especulación de precios, la concentración del poder comercial y la exclusión de los pequeños productores de los circuitos económicos formales.

#### **e) Obstáculos persistentes y brechas rurales**

El aumento de más del 30% en los costos de insumos agrícolas entre 2020 y 2022 (MinAgricultura, 2023), la alta volatilidad de los precios en origen, la falta de infraestructura adecuada para el acopio, la intermediación abusiva y la carencia de sistemas eficientes de información comercial son solo algunos de los obstáculos que enfrentan a diario los productores rurales. A esto se suma una profunda desigualdad territorial.

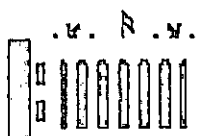
De acuerdo con cifras recientes, la pobreza monetaria en zonas rurales fue del 44,6% en 2023, con un 21,2% de la población en condiciones de pobreza extrema (DANE, 2024). La pobreza multidimensional afecta aún al 24% de los hogares rurales, y la inseguridad alimentaria es crítica en departamentos como Chocó, donde alcanza el 36,3%.

#### **f) El agro: un sector estratégico en retroceso.**

Históricamente, el sector agropecuario llegó a representar más del 20% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en los años sesenta. En 2023, su participación

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



apenas alcanzó el 8,7% (Banco de la República, DANE), no porque se produzca menos, sino porque se ha rezagado frente a otros sectores más tecnificados y sostenidos por institucionalidades fuertes.

#### g) Una necesidad impostergable

El informe *“Modelos de comercialización agropecuaria en Colombia: desafíos y oportunidades para el pequeño productor”* (Cepeda & Martínez, 2023) concluye que para superar estas brechas es indispensable construir una institucionalidad que articule el acceso a la información de mercado, la formación técnica, la planificación productiva y los canales comerciales. Solo así será posible hacer del mercadeo agropecuario una herramienta transformadora de las condiciones de vida en el campo colombiano.

Este diagnóstico encuentra respaldo en el artículo 64 de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y servicios de apoyo para los trabajadores agrarios, y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 2 – Hambre Cero, que exige avanzar hacia sistemas agroalimentarios inclusivos y sostenibles.

### V. NECESIDAD DEL ICMA

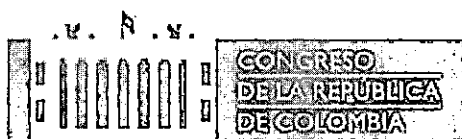
#### Una institucionalidad especializada para dignificar la comercialización agropecuaria

La creación del Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA no es simplemente una propuesta técnica: es una **respuesta ética, social y estructural** ante el abandono histórico que ha enfrentado el campo colombiano en materia de comercialización. En un país con más de 11 millones de personas viviendo en zonas rurales (DANE, 2023), donde más del 70% de los productores agropecuarios son pequeños agricultores, resulta insostenible seguir dejando en sus manos los retos del mercado sin el respaldo de una entidad especializada, articulada y con presencia nacional.

Colombia ha avanzado en materia normativa. La Ley 2378 de 2024, que estableció la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, fue un paso determinante para visibilizar esta problemática y definir lineamientos estratégicos. Sin embargo, como ha quedado demostrado, **las políticas públicas sin institucionalidad que las implemente se diluyen entre diagnósticos y buenas intenciones**. Hoy no existe en el Estado colombiano una entidad con la capacidad, el mandato y la especialización técnica para acompañar a los productores rurales en todo el ciclo de mercadeo: desde el acceso a la información de mercado, hasta la logística, la transformación y la conexión con los canales formales de compra.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



El vacío institucional que dejó la liquidación del IDEMA en la década de 1990 nunca fue compensado. Durante más de tres décadas, se ha improvisado con estrategias fragmentadas, programas de corto alcance y agencias sin enfoque exclusivo en mercadeo, lo que ha profundizado las desigualdades entre quienes tienen capacidad de negociación en el mercado y quienes dependen de los precios que otros les imponen. La **asimetría de poder comercial** entre productores y compradores es una de las principales causas de la exclusión rural (Cepeda & Martínez, 2023).

A ello se suma un entorno económico cada vez más desafiante. Según el Ministerio de Agricultura (2023), entre 2020 y 2022 los costos de los insumos agropecuarios se incrementaron más de un 30%, sin que esto se tradujera en mejoras en los precios pagados al productor. Además, el acceso a plataformas de información, financiamiento especializado, centros de acopio, infraestructura logística o procesos de transformación sigue siendo una realidad lejana para la mayoría de pequeños agricultores.

Frente a este panorama, el ICMA se presenta como una **institución necesaria y estratégica**, con funciones específicas orientadas a:

- **Reducir la intermediación abusiva**, promoviendo relaciones comerciales más directas, transparentes y justas.
- **Articular y escalar experiencias exitosas** como el Programa ANA, que han demostrado el potencial del trabajo directo entre productores y compradores públicos.
- **Diseñar y operar sistemas de información de mercado** en tiempo real, accesibles para organizaciones rurales, autoridades locales y actores de la cadena.
- **Apoyar la planificación productiva** con base en datos de demanda real, evitando excedentes que terminan en pérdidas para los agricultores.
- **Fortalecer la infraestructura de comercialización**, incluyendo nodos regionales, centros logísticos y plataformas de transformación agroindustrial de pequeña escala.
- **Promover compras públicas inclusivas**, en alianza con gobiernos locales, entidades del sector social y programas de alimentación escolar, salud y emergencia.

Además, el ICMA no partiría de cero: su diseño se basa en lecciones aprendidas de programas como el ANA y en la experiencia acumulada de países que han creado instituciones similares con impactos positivos, como el CONASUPO en México, el INESPRES en República Dominicana o los mecanismos de compras públicas de Brasil (FAO, 2019).

El fortalecimiento institucional del mercadeo agropecuario es también una **herramienta para la equidad territorial**, pues permitiría desarrollar estrategias

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



diferenciadas por región, atendiendo las particularidades de las zonas más excluidas, como el Pacífico, la Amazonía y algunas regiones del Caribe.

Finalmente, crear el ICMA es cumplir con el mandato constitucional del artículo 64, que obliga al Estado a *“promover el acceso progresivo a la propiedad rural y a servicios de apoyo para los trabajadores agrarios”*. También es coherente con la Agenda 2030 y el ODS 2 – Hambre Cero, que promueve “sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes” como condición para erradicar el hambre y la pobreza rural (ONU, 2015).

## VI. RÉGIMEN JURÍDICO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE MERCADEO AGROPECUARIO (ICMA)

### 1. Naturaleza Jurídica

El ICMA es un **establecimiento público nacional** con personería jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, patrimonial y técnica.

Tiene capacidad para celebrar contratos, adquirir bienes, otorgar garantías, y realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto legal, de conformidad con la Constitución y la ley.

### 2. Sujetos y Ámbito de Aplicación

El ICMA se regirá por el derecho público en cuanto a su organización, funcionamiento, régimen disciplinario y control fiscal.

En la celebración de contratos y relaciones comerciales se regirá por el derecho privado, salvo en lo previsto en normas especiales y las disposiciones del derecho público que sean de orden público.

Su ámbito de actuación comprenderá todo el territorio nacional, con facultad para operar a nivel regional y local mediante sus oficinas y unidades territoriales.

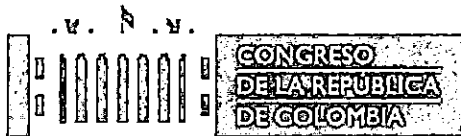
### 3. Régimen Administrativo y de Control

El Instituto estará sujeto a las normas del Derecho Administrativo y a los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficiencia, imparcialidad y participación ciudadana.

Estará bajo la supervisión y vigilancia de los organismos de control estatal, entre ellos la **Contraloría General de la República**, la **Procuraduría General de la Nación**, y la **Auditoría Interna** del mismo Instituto.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



Se deberán cumplir las disposiciones vigentes sobre gestión pública, ética administrativa, acceso a la información pública y prevención de conflictos de interés.

#### **4. Régimen Contractual**

El ICMA podrá contratar con personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para la ejecución de sus proyectos y programas, sujetándose a las normas vigentes sobre contratación pública y comercio.

Tendrá la facultad de establecer convenios y alianzas estratégicas con entidades públicas, privadas y organizaciones internacionales para fortalecer sus funciones.

Las contrataciones deberán garantizar transparencia, eficiencia, igualdad y libre competencia.

#### **5. Régimen Presupuestal y Financiero**

El Instituto contará con un presupuesto propio, aprobado conforme a las normas de la Ley de Presupuesto General de la Nación y regulaciones financieras vigentes.

Deberá administrar los recursos asignados con eficiencia, racionalidad y conforme a principios de austeridad.

Estará sujeto a la rendición de cuentas y presentación periódica de informes financieros ante el Congreso y los organismos de control correspondientes.

#### **6. Régimen Laboral y de Personal**

El personal del ICMA estará regido por el régimen legal aplicable al sector público, incluyendo estabilidad laboral, derechos y deberes, sistemas de evaluación, incentivos y procesos disciplinarios.

Se fomentará la contratación de personal con experiencia técnica en mercadeo agropecuario, desarrollo rural y gestión logística, así como la participación de profesionales locales.

#### **7. Normas Complementarias y Derogatorias**

Para lo no previsto expresamente en la presente ley, el ICMA se sujetará a las disposiciones generales del ordenamiento jurídico colombiano.

Se derogan todas las normas que le sean contrarias o que impidan el cabal cumplimiento de sus objetivos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



Esta ampliación da claridad jurídica al funcionamiento del ICMA, combinando un marco sólido de control y autonomía para que pueda operar con eficiencia y transparencia, a la vez que garantiza la flexibilidad necesaria para contratar y articularse con distintos actores.

## VII. ESTRUCTURA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE MERCADEO AGROPECUARIO (ICMA): UN INSTRUMENTO PARA LA EQUIDAD RURAL

El Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario (ICMA) ha sido concebido como una entidad moderna y eficiente, diseñada cuidadosamente para fortalecer el mercadeo agropecuario en Colombia, con especial atención a los pequeños y medianos productores, a las comunidades campesinas, étnicas y rurales históricamente marginadas. Su estructura busca garantizar transparencia, eficiencia, cercanía al territorio y participación activa de los actores del campo, convirtiéndose en un instrumento real del Estado para cerrar brechas de desigualdad y promover desarrollo rural sostenible.

### 1. Dirección General.

El ICMA será dirigido por un **Director General**, nombrado por el Presidente de la República con el consentimiento del Consejo Directivo. Este liderazgo central asegurará la gestión administrativa, técnica, financiera y operativa del Instituto, garantizando el cumplimiento de los objetivos y políticas establecidas, así como la articulación con las entidades del sector público.

El Director General podrá conformar equipos técnicos especializados y delegar funciones dentro de los límites legales, fomentando la eficiencia y la capacidad de respuesta ante los desafíos del campo colombiano.

### 2. Consejo Directivo: pluralidad y gobernanza inclusiva.

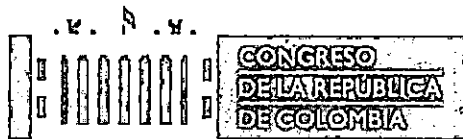
El Consejo Directivo será el órgano máximo de dirección y control, encargado de definir políticas estratégicas, aprobar planes operativos y vigilar la correcta administración del ICMA. Su conformación refleja la importancia de la gobernanza plural, integrando:

- a) Representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- b) Delegados de organizaciones campesinas y asociaciones productivas.
- c) Representantes de universidades o centros de investigación especializados en agroindustria y desarrollo rural.
- d) Representantes de entidades públicas relacionadas con el sector agropecuario, como ADR, UPRA, Finagro, entre otras.

El Consejo Directivo se reunirá ordinariamente al menos cuatro veces al año y de manera extraordinaria cuando lo convoque el Presidente o un porcentaje determinado de sus miembros, asegurando participación efectiva, transparencia y decisiones informadas por el conocimiento técnico y la experiencia del sector rural.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



### **3. Direcciones Técnicas y Operativas.**

El ICMA contará con una Dirección Técnica, responsable de planificar y ejecutar programas y proyectos relacionados con investigación de mercado, asistencia técnica y apoyo logístico a productores.

Por su parte, la Dirección Operativa gestionará logística, infraestructura, plataformas digitales y servicios de comercialización directa, garantizando eficiencia en la ejecución y cercanía a los productores.

### **4. Unidades Territoriales: cercanía al productor.**

Para asegurar descentralización y adaptación a la realidad regional, el ICMA establecerá oficinas y centros logísticos en las principales zonas productoras. Estas unidades territoriales serán responsables de implementar la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, coordinando con autoridades locales y actores del mercado, y promoviendo la participación activa de los productores en la toma de decisiones y diseño de estrategias.

### **5. Órganos de Control Interno y Auditoría.**

El Instituto contará con una Oficina de Control Interno encargada de velar por la legalidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Además, implementará mecanismos de auditoría, seguimiento y evaluación periódica de proyectos y actividades, reportando a la Contraloría General de la Nación y cumpliendo con todas las normas de control fiscal aplicables.

### **6. Personal y Talento Humano.**

El ICMA contará con personal técnico y administrativo altamente calificado, seleccionado mediante procesos de mérito y con experiencia en comunidades rurales y étnicas. Se promoverá la formación continua y la participación de expertos en mercadeo agropecuario, logística, economía rural y desarrollo sostenible, garantizando que la gestión institucional refleje conocimiento territorial y compromiso social.

### **Marco jurídico y principios de la función administrativa.**

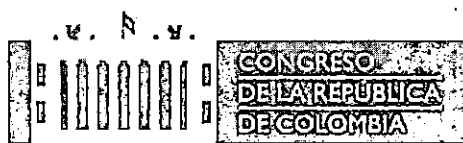
La organización del ICMA se fundamenta en los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 C.P.), así como en la obligación estatal de promover el desarrollo rural integral y la seguridad alimentaria (artículos 64 y 65 C.P.). La Ley 489 de 1998, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2219 de 2022 refuerzan estos principios, promoviendo transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento de las asociaciones campesinas y agropecuarias.

### **Estructura funcional orientada al servicio público agropecuario.**

El organigrama del ICMA integra cinco áreas clave:

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



- 1) Área Financiera y Administrativa: gestión eficiente de los recursos.
- 2) Área de Talento Humano: formación continua y condiciones laborales dignas.
- 3) Área de Mercadeo y Compras: análisis de mercado y transparencia en la fijación de precios.
- 4) Área de Operaciones: investigación económica, producción, distribución, almacenamiento y transporte.
- 5) Área de Ventas: puntos de comercialización y estrategias de marketing.

Este diseño permite combinar la dirección centralizada para decisiones estratégicas con la descentralización necesaria para atender las particularidades regionales, fortaleciendo la confianza de productores, comunidades y actores del mercado en la institucionalidad del ICMA.

### Política Nacional de Mercadeo Agropecuario.

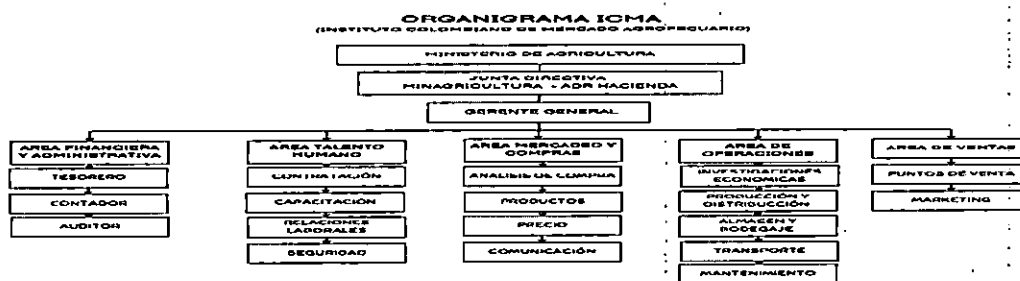
La Ley 2378 de 2024 establece los lineamientos de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario, otorgando un marco normativo actualizado para que el ICMA implemente estrategias que beneficien tanto a productores como a consumidores, asegurando eficiencia, equidad y sostenibilidad.

### En síntesis: El ICMA como instrumento de equidad y desarrollo.

El ICMA no es solo una estructura administrativa: es un vehículo de transformación social. La CEPAL (2018) ha resaltado que la capacidad institucional es clave para el éxito de las políticas públicas rurales, y la FAO (2021) indica que la gobernanza participativa y el acompañamiento técnico especializado reducen la intermediación abusiva y fortalecen la competitividad campesina.

Con esta estructura, el Estado colombiano cumple su obligación de intervención económica en defensa del interés general (artículo 334 C.P.) y garantiza que los programas de mercadeo agropecuario lleguen a quienes más los necesitan: familias rurales, jóvenes agricultores, mujeres campesinas y comunidades históricamente excluidas. Así, el ICMA se convierte en un instrumento concreto para cerrar brechas de desigualdad, fortalecer la economía rural y construir un campo más justo y equitativo en Colombia.

### ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## VIII. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

### Lecciones globales para una institucionalidad estratégica

Diversos países del mundo, especialmente en América Latina, han creado entidades públicas especializadas en mercadeo agropecuario como respuesta a las desigualdades estructurales del campo, la concentración de los mercados y la necesidad de garantizar precios justos, abastecimiento estable y desarrollo rural sostenible. Estas experiencias demuestran que la **presencia activa del Estado en la comercialización** puede ser un factor determinante para el fortalecimiento del pequeño productor, la seguridad alimentaria y el ordenamiento del sistema agroalimentario.

A continuación, se destacan algunos casos relevantes:

#### 1. Brasil – Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB)

La CONAB es un organismo estatal adscrito al Ministerio de Agricultura que cumple funciones de regulación de mercados, compras públicas de alimentos y gestión estratégica de reservas. A través de programas como la **Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM)** y el **Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)**, Brasil ha logrado fortalecer la economía campesina y reducir la inseguridad alimentaria en comunidades vulnerables.

Estas compras públicas priorizan a la agricultura familiar y vinculan la producción local con programas de alimentación escolar, salud y asistencia social, generando un círculo virtuoso entre producción, empleo y consumo interno (FAO, 2019).

#### 2. México – Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX)

SEGALMEX es una entidad federal creada en 2019 que fusiona las funciones de abasto (antes desarrolladas por CONASUPO) y apoyo a la producción campesina. Administra el programa “**Precios de Garantía**”, mediante el cual se fija un valor mínimo para productos básicos como maíz, frijol, leche y trigo, protegiendo al productor de la volatilidad de los mercados.

También participa en la compra y distribución de alimentos básicos a poblaciones de bajos ingresos, operando almacenes y centros logísticos, con una clara misión de equidad social y eficiencia en el mercadeo agropecuario.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



### 3. República Dominicana – Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE)

El INESPRES fue creado para apoyar a los productores agropecuarios mediante la compra directa de productos, su comercialización en mercados populares y ferias móviles, y la promoción del consumo interno. Durante la pandemia de COVID-19, el INESPRES fue clave para mantener abastecimiento continuo y precios justos, tanto para productores como para consumidores urbanos.

Este instituto ha demostrado que es posible **acortar las cadenas de intermediación**, garantizar rentabilidad al campesino y mejorar el acceso a alimentos de calidad en zonas urbanas y rurales.

### 4. Ecuador – Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA EP)

La UNA EP desempeña un rol fundamental en el acopio, almacenamiento y comercialización de productos estratégicos, especialmente arroz y maíz. Su función de estabilización del mercado ha permitido reducir pérdidas postcosecha, garantizar precios mínimos a los agricultores y mejorar la logística del sistema agroalimentario ecuatoriano.

### 5. India – Food Corporation of India (FCI)

En un país con más de 100 millones de pequeños agricultores, el FCI juega un papel central en la adquisición de productos a precios garantizados, el mantenimiento de reservas alimentarias y la distribución subsidiada de alimentos. India ha logrado avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria y reducir el hambre gracias a esta institucionalidad fuerte y especializada.

Estas experiencias coinciden en un punto clave: **la existencia de una institucionalidad pública, especializada, con recursos técnicos y financieros adecuados, y con un mandato claro de equidad y sostenibilidad**. Todas ellas operan con mecanismos que combinan la regulación del mercado, la promoción del consumo local, el fortalecimiento del tejido productivo rural y la gestión estratégica del abastecimiento.

Colombia, en contraste, ha enfrentado durante décadas la ausencia de una entidad de esta naturaleza, lo que ha contribuido a la fragmentación de esfuerzos, la ineficiencia en el uso de recursos públicos y la persistencia de desigualdades territoriales.

La creación del ICMA representa entonces una **oportunidad para aprender de estos modelos y adaptarlos al contexto nacional**, respondiendo a las particularidades del país y potenciando la vocación rural con una visión moderna, inclusiva y estratégica.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



## IX. FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

### Una inversión estratégica en la justicia económica del campo

Para que el Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA pueda cumplir con su misión transformadora, se requiere una fuente de financiamiento **estable, suficiente y con proyección a largo plazo**. No basta con crear una entidad: es necesario dotarla de los medios para operar con capacidad técnica, territorial y estratégica.

Por ello, se propone que el ICMA cuente con una **asignación específica equivalente al 2 por mil del recaudo del impuesto del 4 x 1.000**, uno de los tributos más importantes del país, con un recaudo aproximado de **\$10 billones anuales** (DIAN, 2024). Esta asignación representaría cerca de **\$200.000 millones al año**, permitiendo un funcionamiento robusto desde su primer año de operación.

Esta fuente no representa un nuevo tributo, sino una redistribución inteligente y justa de los recursos ya existentes para apoyar al sector que alimenta al país. Se trata de garantizar que una pequeña fracción de la actividad financiera beneficie al campo colombiano.

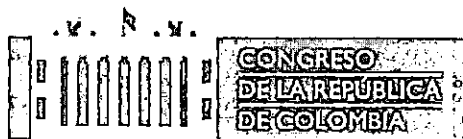
Adicionalmente, el ICMA podrá acceder a:

- **Recursos propios** por prestación de servicios (por ejemplo, servicios de información de mercado, certificación de canales cortos, logística rural, asistencia técnica comercial).
- **Recursos de cooperación internacional**, mediante alianzas con agencias multilaterales, fondos climáticos, organizaciones de seguridad alimentaria y cooperación Sur-Sur.
- **Alianzas público-privadas**, orientadas a inversión en infraestructura logística, sistemas digitales, cadenas agroindustriales y mercados campesinos.

Estas fuentes se complementarán para garantizar la sostenibilidad del ICMA y su capacidad de respuesta en el tiempo.

Tabla 1. Proyección de Ingresos del ICMA (2026–2030)  
*Valores en miles de millones de pesos colombianos (COP)*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Año	2% del 4x1000 (estimado)	Recursos propios	Cooperación internacional	Alianzas público-privadas	Total ingresos estimados
2026	\$200	\$15	\$25	\$10	\$250
2027	\$210	\$20	\$30	\$15	\$275
2028	\$220	\$25	\$35	\$20	\$300
2029	\$230	\$30	\$40	\$25	\$325
2030	\$240	\$35	\$45	\$30	\$350

*Fuente: Proyecciones propias con base en cifras de la DIAN (2024), Agencia de Cooperación Internacional (APC-Colombia), y experiencias comparables (CONAB, SEGALMEX, INESPRES).*

Estas cifras permiten visualizar que el ICMA no será una carga presupuestal, sino una **inversión estratégica de alta rentabilidad social**, que multiplicará sus beneficios en términos de inclusión, desarrollo territorial, acceso a mercados y reducción de la pobreza rural. La combinación de fuentes asegura un crecimiento progresivo, con capacidad operativa real, sin depender exclusivamente del presupuesto general de la nación.

## X. CONCLUSIÓN

### Un paso inaplazable hacia un modelo agroalimentario más justo y sostenible

Colombia requiere con urgencia una **transformación rural profunda**, que no solo atienda los síntomas de la desigualdad estructural en el campo, sino que se atreva a rediseñar los cimientos de su sistema agroalimentario. Esto implica **reconocer y garantizar los derechos de los productores campesinos**, valorando su papel estratégico en la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental y la economía nacional.

La creación del **Instituto Colombiano de Mercadeo Agropecuario – ICMA** es una respuesta concreta y oportuna a ese desafío. Esta entidad no nace para duplicar funciones, sino para **llenar un vacío histórico** que ha dejado al pequeño productor sin acompañamiento comercial efectivo, y al país, sin una institucionalidad especializada en organizar de forma justa y eficiente el mercado de alimentos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



El ICMA será un **actor estratégico de articulación**, capaz de coordinar esfuerzos entre entidades nacionales, territoriales y actores del mercado, fortaleciendo los eslabones más débiles de la cadena agroalimentaria. Su enfoque estará centrado en la **soberanía agroalimentaria**, entendida como el derecho de los pueblos a definir sus políticas agrícolas y alimentarias, priorizando la producción nacional, el consumo local y los circuitos cortos de comercialización (Nyéléni, 2007).

En una Colombia donde más del **44,6% de la población rural se encuentra en situación de pobreza monetaria** y donde el acceso a mercados continúa siendo un privilegio para pocos (DANE, 2024), el ICMA no es un lujo institucional, sino una **condición mínima para avanzar hacia la justicia económica, la equidad territorial y la paz con enfoque rural**.

## XI. OPINIÓN DEL AUTOR DEL PROYECTO DE LEY

### **Una herramienta moderna, necesaria y alineada con la realidad del campo colombiano**

La propuesta de creación del ICMA nace del diálogo con organizaciones campesinas, autoridades locales, redes de comercialización, académicos y funcionarios que han vivido de **cerca los retos estructurales del mercado agropecuario colombiano**. Este proyecto recogió las lecciones del pasado, como el cierre del IDEMA en los años noventa, y busca evitar sus errores mediante un enfoque moderno, descentralizado y sostenible.

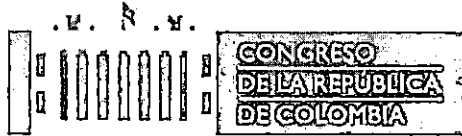
El ICMA se concibe como una **herramienta institucional moderna y efectiva**, capaz de **escuchar y acompañar a las comunidades rurales**, **enfrentar la volatilidad de precios**, **reducir la intermediación abusiva**, y **superar las barreras logísticas y de información** que hoy impiden a miles de productores vivir dignamente de su trabajo.

No pretende reemplazar ni competir con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Ministerio de Agricultura, ni otros organismos existentes. Al contrario, **el ICMA será un complemento técnico-operativo**, especializado en el componente comercial, que permitirá que la **política pública de mercado agropecuario deje de ser una promesa en el papel y se convierta en una realidad tangible para los campesinos, los consumidores y el país en su conjunto**.

Esta propuesta se alinea con el **artículo 64 de la Constitución Política**, que ordena al Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y servicios de apoyo para el bienestar de los trabajadores agrarios, y con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, particularmente los relacionados con la erradicación del hambre (ODS 2), reducción de desigualdades (ODS 10) y producción y consumo responsables (ODS 12) (ONU, 2015).

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



El ICMA no es una solución mágica, pero sí una **pieza clave en el rompecabezas del desarrollo rural integral**, que permitirá articular esfuerzos, evitar la dispersión de programas, y crear condiciones estructurales para que el campo florezca con dignidad, rentabilidad y esperanza.

## XII. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.

**CAPÍTULO I – CREACIÓN, NATURALEZA Y OBJETO.** *Consta de 3 artículos (Artículos 1 a 3).*

Este capítulo establece la creación formal del ICMA como un establecimiento público nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Define su sede principal en Bogotá, con facultad para operar en todo el territorio nacional a través de oficinas, centros logísticos y plataformas digitales. Asimismo, delimita el objeto del Instituto: ejecutar técnica y territorialmente la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario para facilitar la comercialización justa y eficiente de productos agropecuarios, pesqueros, forestales y agroindustriales de origen campesino, étnico y comunitario.

**CAPÍTULO II – FUNCIONES.** *Consta de 1 artículo (Artículo 4) con múltiples incisos.*

Detalla las funciones principales del ICMA, que incluyen la implementación de mecanismos de compra pública directa y precios de sustentación, el diseño y operación de plataformas digitales, la regulación y acompañamiento de canales comerciales con enfoque territorial y étnico, desarrollo de infraestructura logística, gestión de información de mercado, promoción de circuitos cortos de comercialización y apoyo técnico a productores, así como la facultad para establecer convenios y participar en programas nacionales como el Programa ANA.

**CAPÍTULO III – ESTRUCTURA Y RÉGIMEN JURÍDICO.** *Consta de 3 artículos (Artículos 5, 6 y 7).*

Define la estructura administrativa del ICMA, encabezada por un Director General nombrado por el Presidente de la República, y un Consejo Directivo que incluye representantes gubernamentales, productivos y académicos. Estructura Organizacional. Establece que el Instituto se regirá por el derecho público en cuanto a estructura y control, y por el derecho privado en sus contratos, respetando el régimen estatal de contratación y normas presupuestales.

**CAPÍTULO IV – ARTICULACIÓN, FINANCIACIÓN Y CONTROL.** *Consta de 3 artículos (Artículos 8 a 10).*

Este capítulo señala que el ICMA actuará como ente ejecutor de la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario y se articulará con diversas entidades del sector rural como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), UPRA, Finagro, ICA, y otras. Describe

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



las fuentes de financiación del Instituto: asignaciones presupuestales, recursos de cooperación internacional, ingresos propios y convenios con entidades públicas o privadas. Finalmente, establece que la Contraloría General y la Procuraduría ejercerán control fiscal y disciplinario, respectivamente.

#### **CAPÍTULO V – DISPOSICIONES FINALES.** *Consta de 2 artículos (Artículos 11 y 12).*

Contiene disposiciones para la reglamentación del proyecto, ordenando que el Gobierno Nacional expida el reglamento en un plazo máximo de seis meses tras la promulgación. Además, establece la vigencia inmediata de la ley y la derogación de normas que le sean contrarias.

#### **XIII. CONFLICTO DE INTERESES.**

En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) y la Ley 1828 de 2017 (Estatuto de Ética del Congresista), se presenta esta iniciativa con plena sujeción a los principios de legalidad, transparencia y ética pública.

El artículo 182 de la Constitución establece que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva cámara cualquier situación de conflicto de intereses, y que, en caso de existir, deberán declararse impedidos. A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de intereses como la situación en la que el interés privado del congresista pueda influir en el ejercicio de su función pública o comprometer su imparcialidad.

Asimismo, el Estatuto de Ética del Congresista establece en su artículo 3º el deber de actuar con transparencia, integridad y responsabilidad, velando siempre por la primacía del interés general sobre el interés particular.

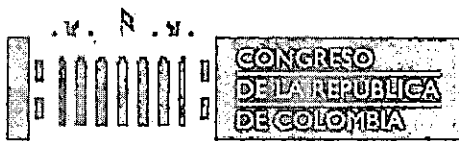
En ese sentido, y conforme a los principios de ética, imparcialidad y transparencia, se deja constancia de que la presente iniciativa responde al mandato constitucional de legislar a favor del desarrollo rural, el bienestar colectivo y la justicia social, en consonancia con lo previsto en los artículos 1, 2, 64 y 150 de la Constitución Política de Colombia.

#### **XIV. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

1. Constitución Política de Colombia, 1991. Artículos 1, 58, 64, 65 y 66. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/>
2. Ley 2378 de 2024. "Por medio de la cual se establece la Política Nacional de Mercadeo Agropecuario". Diario Oficial N°. 52.818 del 15 de julio de 2024.
3. Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Informe de Seguimiento al Programa ANA (Abastecimiento para la Nutrición y la Alimentación). Bogotá, 2024.

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 328B/329B. Tel: 3823372/74  
[berenice.bedoya@senado.gov.co](mailto:berenice.bedoya@senado.gov.co) / [www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)

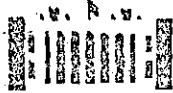


4. Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País". Diario Oficial N°. 49.205, 2015.
5. Organización Mundial del Comercio (OMC). Acuerdo sobre la Agricultura. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/14-ag\\_01\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm)
6. Naciones Unidas. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivo 2: Hambre Cero. Disponible en: <https://sdgs.un.org/goals/goal2>
7. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Documento de Política Pública para el Desarrollo Rural Integral. Bogotá, 2023.
8. Cepeda, J., & Martínez, L. (2023). "Modelos de comercialización agropecuaria en Colombia: desafíos y oportunidades para el pequeño productor". Revista Colombiana de Desarrollo Rural, 12(2), 45-67.
9. Congreso de la República de Colombia. (2020). Proyecto de Ley 188 de 2020 – Cámara. Gaceta del Congreso N.º 589 de 2020.
10. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: *Colombia Potencia Mundial de la Vida*.
11. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ. (2022). Evaluación de políticas de comercialización agropecuaria en Colombia. Bogotá.
12. FAO. (2021). La comercialización agropecuaria en América Latina y el Caribe: desafíos y estrategias inclusivas. Santiago de Chile.
13. Garay, L. J. (2002). Reestructuración y modernización del agro colombiano: una mirada desde los pequeños productores. Bogotá: Contraloría General de la República.
14. Ministerio de Agricultura. (1995). Historia institucional del IDEMA. Archivo General de la Nación.
15. Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: concentración de tierras en Colombia. Bogotá.
16. CEPAL. (2018). Instituciones públicas y desarrollo rural: desafíos para la inclusión productiva en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
17. FAO. (2021). Fortalecimiento de políticas públicas para mercados inclusivos rurales. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Cordialmente,

**BERENICE BEDOYA PÉREZ**  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 16 de Octubre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley X Acto legislativo \_\_\_\_\_

No. 297 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrita Por: \_\_\_\_\_

A.O. Berenice Bedoya Pérez

  
SECRETARIO GENERAL



SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 16 de Octubre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.297/25 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL INSTITUTO COLOMBIANO DE MERCADEO AGROPECUARIO – ICMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora BERENICE BEDOYA PÉREZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 16 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

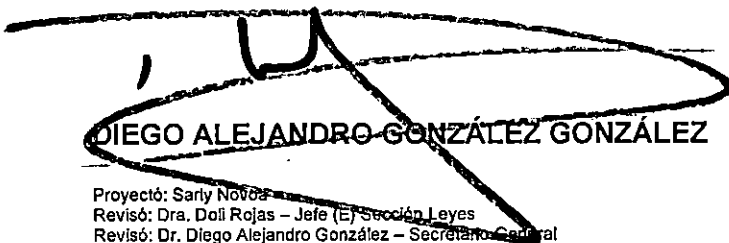
CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sary Novoa  
Revisó: Dra. Dail Rojas – Jefe (E) Sección Leyes  
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

*Recibido: 16 de octubre de 2025  
Para: 12:18 pm*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA