



Al contestar por favor cite estos datos:  
 Radicado No.: 8-2019-1400-062834  
 Fecha: 2019-03-15 10:53:44 AM

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2019

Doctor  
**CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ**  
 Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente  
**Cámara de Representantes**  
 Carrera 7 N° 8- 68 Edificio Nuevo Congreso, comision.quinta@camara.gov.co  
 Bogotá D.C. - Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones proyecto de ley 139 del 2018 Cámara *"Por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos"*

Al responder cite radicado: 20193.50048972 Id: 7963  
 Folios: 3 Fecha: 2019-03-15 13:34:01  
 Anexos: 0  
 Remitente : PROSPERIDAD SOCIAL  
 Destinatario : CIRO FERNANDEZ NUÑEZ

Honorables Representantes.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,<sup>1</sup> a continuación expone las observaciones al proyecto de ley de la referencia, *"Por el cual se establecen mecanismos que favorecen la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos"*.

El proyecto de ley 139 de 2018, tiene por objeto establecer las condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC –, así como sus organizaciones de economía solidaria que realicen la distribución alternativa y tradicional en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.

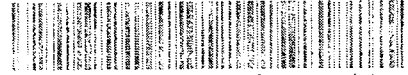
El artículo 4 del proyecto de ley crea la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, conformada por diferentes entidades, entre ellas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuya secretaría técnica propone ser ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De igual modo, la norma plantea la facultad de fijar la estructura, funciones y reglamentación para la conformación y operación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>1</sup>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 30 de la Ley 1442 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).

9



F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Parámetro Doc.: S-2019-1400-062834

Fecha: 2019-03-19 10:53:44 AM

El artículo 5 del proyecto de ley determina las funciones de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, entre las cuales están: a) Diseñar e implementar mecanismos que permitan la adquisición de productos agropecuarios primarios y transformados provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria por medio de la compra pública local. b) Definir lineamientos y guías para la implementación de la propuesta normativa y su reglamentación, c) Establecer los compromisos de compra local que deban asumir las entidades públicas demandantes de alimentos y sus contratistas, y d) Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial que fomenten la formalización y asociatividad y fortalezcan las organizaciones de productores pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Igualmente, la iniciativa legislativa señala las reglas para la adquisición de alimentos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria por parte de las entidades públicas (artículos del 7 al 10), desarrolla el sistema de información de compras públicas locales de alimentos (artículos 11 y 12), y crea incentivos para los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y organizaciones de economía solidaria que provengan de la compra pública local de alimentos (artículos 13 – 16).

Al considerar la anterior propuesta normativa, resulta importante precisar sobre los siguientes aspectos relevantes:

#### 1. Política pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria

El artículo 65 de la Constitución Política estableció la protección especial por parte del Estado de la producción de alimentos, con carácter prioritario en el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

El artículo 1 de la Ley 160 de 1994, señaló como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

El Conpes Social 113 de 2008, fijó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo objetivo general es que la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Además, priorizó acciones hacia los grupos de población más vulnerables, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos): los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos.

La Ley 1355 de 2009, definió la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, creada por el Conpes Social 113 de 2008, como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, determinó las entidades integrantes y sus funciones. El Decreto 2055 de 2009, creó la CISAN y reglamentó entre otros temas, su integración, funciones, actividades, secretaria técnica y periodicidad de reuniones.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 010000551100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85504

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA.  
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-062834

Fecha: 2019-05-15 10:53:44 AM

La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN fue creada para el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad y coordinación de las entidades rectoras de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante Resolución N° 464 de 2017, adoptó los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, de conformidad con el artículo 3, numeral 4 del Decreto 1985 de 2015, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", la estrategia de transformación del Campo liderada por el Departamento Nacional de Planeación y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera.

El artículo 3 de la Resolución N° 464 de 2017, realizó algunas definiciones para la aplicación de los lineamientos de la política pública de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, entre las cuales están las definiciones propuestas en el proyecto de ley, a saber: a) Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, b) Agroecología, c) Circuitos cortos de comercialización, d) Economía solidaria, e) Mercados campesinos y comunitarios, f) Sistema participativo de garantía, y g) Soberanía Alimentaria.

El artículo 11 de la Resolución N° 464 de 2017, determinó la estrategia de compras públicas locales agroalimentarias con la finalidad de vincular a las organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con los mercados públicos de alimentos. La estrategia es liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación y cooperación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS, Colombia Compra Eficiente, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA, el SENA, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC y la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH.

En ese orden, el artículo 12 de la Resolución N° 464 de 2017, propuso promover, establecer y fortalecer los mercados campesinos y comunitarios en las cabeceras municipales y ciudades capitales, con el fin de buscar una reducción de la intermediación, precios justos, un mayor acercamiento entre lo urbano y rural, y la promoción de sistemas agroalimentarios sostenibles. Estrategia liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con apoyo en la Agencia de Renovación del Territorio, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

## 2. Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos

De acuerdo con el documento anexo a la Resolución N° 464 de 2017, "*lineamientos estratégicos de la política pública de Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria*", en el año 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó la tarea de estructurar el camino más adecuado para avanzar con la formulación de una política pública durante este año, por lo que acogió la propuesta de la sociedad civil de la activación de un grupo de trabajo denominado la Mesa Técnica de Agricultura Familiar y Economía Campesina.

Prosperidad Social

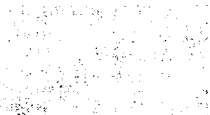
Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

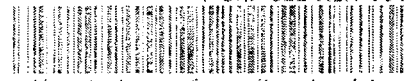
[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA  
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

g



F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:  
Ley N.º 5-2019-1400-062834  
Fecha: 2019-05-15 10:53:44 AM

La Mesa Técnica contó con la participación de más de 30 entidades del Gobierno Nacional, la sociedad civil, la Academia y la Cooperación internacional, entre quienes está el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El principal producto de la Mesa fueron los lineamientos generales de política pública, los cuales buscan responder con mayor pertinencia y oportunidad a las necesidades de los pequeños productores, el campesinado y las comunidades étnicas, también contribuir a que los recursos destinados al campo tengan una mejor distribución, en fortalecimiento de la producción agropecuaria nacional y el bienestar y buen vivir para la población rural.

El proyecto de ley propone crear la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, conformada por diferentes entidades, entre ellas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

Por lo tanto, al considerar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad participó en la Mesa Técnica de Agricultura Familiar y Economía Campesina, por medio de la cual se elaboró la política pública de Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria, no existe inconveniente que la Entidad participe en la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, sumado a que el objetivo del proyecto de ley está dirigido a fijar las condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario en aras de que los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan y permitan garantizar el derecho a la participación de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos, campesinos, indígenas, afros y raizales, población focalizada en condición de vulnerabilidad.

Además, si bien el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no demanda alimentos para el abastecimiento y suministro de productos de origen agropecuario, en la misionalidad de la entidad existe funciones relacionadas con la política pública de Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria, en cabeza de la Dirección de Inclusión Productiva conforme al artículo 22 del Decreto 2094 de 2016, esto es: a) Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos inclusión productiva y unidad alimentaria que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo Inclusión Social y Reconciliación, y b) Ejecutar y articular políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

En ejercicio de sus funciones, la Dirección de Inclusión Productiva a través de sus grupos internos de trabajo de conformidad con el artículo 10 de la Resolución 237 de 2019, suscrita por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, promueve que sus programas con población rural, incorporen enfoques diferenciales que reconozcan las particularidades y características propias de la población étnica (afrocolombianos e indígenas), víctimas de desplazamiento forzado retornada o reubicada y población rural vulnerable. Así mismo, el Grupo de Emprendimiento ha realizado acciones de articulación y fortalecimiento en los esquemas asociativos de las organizaciones productoras campesinas. Desde este punto de vista, la Dirección de Inclusión Productiva adquiere trascendencia pues sus objetivos principales complementan el fin del presente proyecto de ley.

Por último, vale precisar que los programas sociales ofertados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social son focalizados a población en situación de pobreza o extrema pobreza.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5854410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 55564

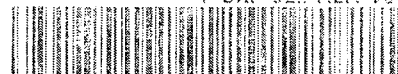
[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA.  
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



La equidad  
es de todos

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-062834

Fecha: 2019-03-15 10:53:44 AM

### 3. Compras institucionales de alimentos

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, el problema jurídico consiste en que el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, contiene reglas generales de la contratación pública - Ley 80 de 1993-, los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente; sin embargo, no establece normas específicas respecto a la compra de alimentos para el abastecimiento de mercados institucionales, ni la inclusión de condiciones favorables en apoyo de las economías campesinas indígenas, afros y raizales u organizaciones de agricultura familiar en procesos de contratación estatal.

De conformidad con el artículo investigativo "*Compras Institucionales de Alimentos de los Pequeños Productores*" de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO<sup>2</sup>, en Latinoamérica, Brasil fue el primer país en elaborar programas de compras institucionales de alimentos a saber: a) el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y b) el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). El PAA, fue creado en 2003 con tres objetivos principales: 1) prestar apoyo a la producción de los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares y al acceso al mercado, 2) distribuir alimentos a la población afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional, y 3) crear reservas estratégicas. También, fue el primer programa en inaugurar la participación del Gobierno del Brasil en la compra directa de alimentos de los productores agrícolas familiares y crear una excepción al mecanismo tradicional de compra pública (procedimiento de licitación), reemplazándolo por un mecanismo de compra directa y favorable a los pequeños productores.

En cuanto al PNAE, existe en Brasil desde de 1950, pero hasta en 2009, el Gobierno del Brasil vinculó el programa de alimentación escolar con las políticas de agricultura familiar. En virtud del programa, los estados, los municipios y las escuelas federales deben comprar al menos el 30 por ciento de los alimentos para las comidas escolares directamente de agricultores familiares y emprendedores rurales familiares, siguiendo un procedimiento similar al adoptado por el PAA, evitando un procedimiento público de licitación.

En el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, respecto a las compras institucionales de alimentos, está la estrategia de compras locales desarrollada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, la cual tiene por objetivo apoyar la dinamización de las economías locales a través de soluciones de abastecimiento, articuladas entre el ICBF, los operadores de los programas y los productores, fortaleciendo la inclusión socioeconómica de familias, comunidades y emprendimientos locales para contribuir a la seguridad alimentaria a partir de los ejes de disponibilidad y accesibilidad a los alimentos<sup>3</sup>.

En ese orden, el proyecto de ley a través de las reglas para la adquisición de alimentos provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria por parte de las entidades públicas (artículos del 7 al 10), busca fijar criterios generales para las compras públicas de alimentos con el fin de establecer condiciones favorables en apoyo de las economías campesinas indígenas, afros y raizales u organizaciones de agricultura familiar en procesos de contratación estatal; sin embargo, no es clara la elaboración de un procedimiento de compra que tenga en cuenta las características de la agricultura familiar, campesina y comunitaria diferente a las normas generales de contratación estatal.

<sup>2</sup> Joppert Swensson, Luana F. Compras institucionales de Alimentos de los Pequeños Productores, El caso de Brasil, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO, 2015, [www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications).

<sup>3</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Guía Orientadora para la Estrategia de Compras Locales G5.ABS V2, 16/12/2018.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018009951100 - (511) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85534

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA.

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

4



F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 0-2019-1400-062834  
Fecha: 2019-03-15 10:53:44 AM

## Conclusión

El proyecto de ley es importante porque busca incluir en el marco legal de compras públicas, condiciones que permitan a nivel nacional y territorial la participación directa de mujeres y hombres productores agropecuarios de alimentos campesinos, indígenas, afros y raizales, cuyos sistemas productivos pertenecen a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria – ACFC. Al considerar que algunas de las actividades que desarrollaría la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos impactan los propósitos misionales de la Entidad, sería procedente la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en dicho espacio interinstitucional. Sumado a ello, se sugiere que el proyecto de ley sea implementado de forma progresiva.

En consecuencia, se recomienda que el proyecto legislativo continúe el trámite correspondiente, teniendo en cuenta la observación relacionada con la definición de un procedimiento de compras públicas que incorpore la oferta proveniente de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, el cual permita superar las limitaciones o carencias de las normas generales de contratación estatal.

Cordialmente



LUCY EDREY ACEVEDO MENESES

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Revisor:

Elaboró:

Folios:

Anexo:

Esteban Loaiza Echeverri

Nidia Isabel Rodríguez Salazar

6

0

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil, mensaje de texto al 85514

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA.  
No recorra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE