

Informe de Ponencia Para Primer debate al Proyecto de Ley 139 de 2018 Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 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.

Doctor

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 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.

Respetado Presidente:

Cumpliendo con el amable encargo hecho por la mesa directiva para realizar la ponencia del Proyecto de ley número 139 de 2018, me permito presentar para su consideración y discusión en la Comisión Quinta, que usted preside, el informe para su primer debate.

Considerando de vital importancia esta iniciativa de las Compras Públicas Locales para el abastecimiento de alimentos, que contribuye a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, doy cumplimiento al compromiso asignado por la Honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto tiene como objetivo establecer 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.

2. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es de origen parlamentario y fue radicado para consideración del Congreso de la República por el Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, el 5 de septiembre de 2018.

3. Problemática abordada

Al ser Colombia un Estado Social de Derecho que propende por el bienestar de sus habitantes, el mejoramiento de su calidad de vida y la distribución equitativa de oportunidades y de ingresos, la Constitución Política en su artículo 13, resalta que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y no meramente formal. De igual forma el artículo 334 de la Constitución Política estableció la posibilidad de que el Estado intervenga en la economía, "*para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de todos los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones*".

En igual sentido, el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, dispuso que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Concordante con esto, el artículo 1º de la Ley 101 de 1993 tiene como propósitos, desarrollar actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los pobladores rurales, en especial los numerales: 2. Otorgar especial protección a la producción de alimentos; 2. Adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; 3. Promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional; 4. Elevar la eficiencia y competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales; 5. Impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria; 10. Establecer fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros; 13. Garantizar la estabilidad y claridad de las políticas agropecuarias y pesqueras en una perspectiva de largo plazo; 14. Estimular la participación de los productores agropecuarios y pesqueros, directamente o a través de sus organizaciones representativas, en las decisiones del Estado que los afecten.

Las compras públicas locales para el abastecimiento de alimentos, también se constituyen en un mecanismo que contribuye a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, que en Colombia se integra a nuestro marco jurídico por medio del denominado Bloque de Constitucionalidad, a través del artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos, fundamentos que son afianzados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través de las Directrices Voluntarias, y en ese contexto, presenta el siguiente marco normativo:

Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesiten para:

a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b. Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2°:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

11. Los artículos 55 y 56, entre otros, de la Carta de las Naciones Unidas también son pertinentes para estas Directrices voluntarias.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 55:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y

c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Carta de las Naciones Unidas, artículo 56:

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

En la actualidad los programas de complementación alimentaria en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, las Fuerzas Militares, ANH, la red hospitalaria pública tanto en el nivel central como en el nivel municipal, gobernaciones, alcaldías, entre otros que contratan a operadores o contratistas por medio de las licitaciones públicas u otras modalidades de selección establecidas en el Estatuto General de Contratación, realizan la compra de alimentos y la distribución de las raciones de alimentos en sus diferentes modalidades contratación de acuerdo con sus lineamientos técnicos.

La realización de los procesos de selección en las distintas entidades públicas, bajo los parámetros del Estatuto de Contratación, no incluyen como regla general, la posibilidad de participación de las organizaciones campesinas, indígenas, afros y raizales productoras de alimentos, pues las exigencias técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas, solo pueden ser satisfechas por empresas intermediarias que llevan bastante tiempo en el mercado.

Ante este escenario, el Juez constitucional ha brindado algunas soluciones de carácter jurisprudencial, que pregonan la evidente necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, que son mandatos con carácter imperativo, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales¹¹ no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población. Dichas medidas han sido estudiadas por la Corte Constitucional en las sentencias T-724 de 2003 y C-932 de 2007, estableciendo, sobre todo en la última, que la inclusión de las medidas afirmativas debe tener un carácter casi obligatorio¹².

Adicionalmente, el "ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA", firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, estableció en su numeral 1.3.3.4 una serie de medidas para estimular el mercadeo de los productos campesinos, ordenando el diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, que fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria¹³.

El documento *Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en noviembre de 2016, deja ver algunas reflexiones que este organismo internacional realizó, a propósito del tema de las Compras Públicas a organizaciones campesinas: *en la última década varios países han desarrollado esfuerzos para integrar a los agricultores familiares como proveedores directos de los mercados institucionales de alimentos. En casi todos los países estos mercados han estado dominados por grandes empresas e intermediarios quienes tienen las capacidades técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas*¹⁴.

*Las experiencias desarrolladas en la región de compras públicas a pequeños productores rurales, han mostrado que cuando los Estados deciden a quiénes se les debe comprar los alimentos si los recursos son públicos, el impacto que se genera puede ser significativo. Se promueve el empleo y la generación de ingresos en poblaciones especialmente vulnerables, se impulsa el desarrollo local al lograr insertar a las comunidades en procesos económicos y sociales estables, se contribuye a una redistribución efectiva de la riqueza al generar un flujo continuo de recursos, y a la vez se impacta positivamente las políticas públicas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria y superar la pobreza*¹⁵.

*Adicionalmente estas experiencias también promueven y amplían la participación social de las diferentes organizaciones, y a la vez logran integrar a entidades públicas, privadas y de cooperación internacional alrededor del objetivo común que se traza con estos programas*¹⁶.

El Gobierno nacional, teniendo en consideración, entre otros aspectos, los artículos 64 y 65 de la Constitución, y la necesidad de generar acciones afirmativas para el fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria ACFC, expidió el 29 de diciembre de 2017 la Resolución 464 de 2017, *por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria*.

La Resolución 464 de 2017 consagra en el Lineamiento "6.1. Compras públicas locales agroalimentarias" la problemática, estrategia y criterios y acciones para la formalización de compras públicas locales, dentro de las cuales con el presente Proyecto de ley se pretende abarcar las siguientes 7 acciones:

- Incorporar en los pliegos de licitación, invitación o convocatoria, incentivos para promover las compras locales agroalimentarias a la ACFC.
- Definir en los contratos un porcentaje mínimo de compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC del municipio o la subregión.
- Establecer herramientas de seguimiento al cumplimiento del porcentaje mínimo de compras públicas locales agroalimentarias a la ACFC.
- Promover la suscripción de contratos con los operadores (contratistas) con periodos de ejecución más amplios, que permita generar una demanda continua de alimentos para las organizaciones de ACFC y creando incentivos para el desarrollo sus capacidades comerciales, operativas y logísticas.
- Promover unos mínimos grados de formalización de las relaciones comerciales entre el operador y los proveedores de alimentos, buscando que se genere un compromiso mutuo de compra y venta de los productos, por ejemplo, a través de la celebración de un contrato o la suscripción de un acuerdo o compromiso de compra.

- Identificar y potenciar aquellas organizaciones de la ACFC con alto grado de fortalecimiento organizacional para que puedan ser operadores locales (contratistas) de los programas que demandan compras públicas locales agroalimentarias. (...)

En consecuencia, el escenario normativo y fáctico actual, determina la necesidad clara de establecer una serie de medidas que permitan a las organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, participar en el mercado de las compras públicas locales, permitiendo su desarrollo económico y social, generando un impacto positivo en su entorno, y, por ende, en las condiciones de vida de la localidad, la región y el país en general, por lo que el presente proyecto de ley se constituye en un mecanismo idóneo para implementar la mencionada participación.

Problema Jurídico

El Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*, que contiene las reglas generales de la contratación de las que trata la Ley 80 de 1993; así como los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente; no consagran dentro de su articulado normas específicas respecto a la compra de alimentos para el abastecimiento de mercados institucionales, ni mucho menos la inclusión de condiciones favorables para el apoyo a las economías campesinas indígenas, afros y raizales u organizaciones de agricultura familiar en procesos de contratación estatal, en este caso, la adquisición de alimentos debe regirse por las reglas generales contenidas en el Estatuto General de Contratación y sus decretos reglamentarios.

Lo anterior implica que, las entidades públicas, aunque discrecionalmente pueden incluir reglas en los pliegos de condiciones de las distintas modalidades de selección, que favorezcan de manera directa a este tipo de organizaciones, generalmente no lo hacen y en consecuencia, la selección del proponente no puede hacerse teniendo en cuenta las cualidades intrínsecas del proveedor (agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias), o las particularidades del bien a comprar (alimentos).

Siendo este el escenario, debe abordarse la posibilidad de incluir con carácter obligatorio, dentro del actual marco jurídico de compras estatales, reglas que permitan la participación directa de las organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria en este segmento del mercado, como una acción afirmativa de conformidad con lo consagrado en la Sentencia C-932 de 2007, la cual establece de manera clara la posibilidad de que las entidades públicas, en el marco de la aplicación de las medidas afirmativas, incluyan reglas que propendan al favorecimiento de estos grupos de población históricamente discriminada.

Ahora bien, la Corte Constitucional declaró que el Acto Legislativo 02 de 2017 es constitucional, y con este determina la incorporación del "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" al ordenamiento jurídico. Este hecho exige la implementación normativa del Acuerdo por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos que establece la Constitución Política. Lo anterior permite garantizar que lo acordado goce de un desarrollo normativo para el cumplimiento del numeral 1.3.3.4 en lo relacionado con el "*diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria*".

En ese orden de ideas, es preciso que el órgano legislativo, dando aplicación de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la citada sentencia, en armonía con el "ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA", concrete la interpretación y el mandato que allí se establecen, creando un marco jurídico que permita materializar en una norma de carácter obligatoria, mejores condiciones para el acceso de las familias campesinas a estos mercados.

1. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones se propone a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite en Primer Debate al **proyecto de ley número 139 de 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*.

De la honorable Representante,



FLORA PERDOMO ANDRADE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO LIBERAL

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 Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. Establecer 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.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, privadas y sociedades de economía mixta que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

Abastecimiento de alimentos con enfoque diferencial: Conformación de la minuta de alimentos basada en el reconocimiento de las particularidades de cada región, la disponibilidad de alimentos, los hábitos y costumbres alimentarias, entre otros, propiciando de esta manera el respeto a las diferencias culturales, especialmente de la población que pertenece a algún grupo étnico, en concordancia con la normatividad sanitaria que se establezca.

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC): Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palanqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente mediante la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y evolucionan conjuntamente, combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

Agroecología: Es una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudia las interacciones ecológicas de los diferentes componentes del agroecosistema, como conjunto de prácticas, busca sistemas agroalimentarios sostenibles que optimicen y estabilicen la producción, y que se basen tanto en los conocimientos locales y tradicionales como en los de la ciencia moderna y como movimiento social, impulsa la multifuncionalidad y sostenibilidad de la agricultura, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la viabilidad económica de las zonas rurales.

Circuitos cortos de comercialización: Forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada, sin intermediario o reduciendo al mínimo la intermediación entre productores y consumidores.

Comercio justo: Es aquel que favorece las redes y la organización de productores locales, permite valorar el trabajo y la protección del medioambiente y genera responsabilidad de los consumidores al momento de la compra, permitiendo relaciones más solidarias entre estos y los productores. Los principios del comercio justo están relacionados con la soberanía alimentaria que se define como el derecho de los pueblos a producir alimentos sanos y culturalmente adecuados, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios. (Dogliotti, Gascón & Montagut, 2010).

Compra local de alimentos: Es la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por una organización de la agricultura campesina, familiar y comunitaria legalmente constituida dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los requisitos sanitarios en materia de calidad e inocuidad.

Economía solidaria: El artículo 2° de la Ley 454 de 1998 define economía solidaria como el sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Mercados campesinos y comunitarios: Esquemas de comercialización de bienes y servicios agropecuarios a nivel local caracterizados por: (I) presencia y gestión, de manera exclusiva o principal, por parte de productores, agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias; (II) ausencia o mínima intermediación (limitada a algunos productos no disponibles localmente); (III) venta de productos frescos, de temporada y transformados. (IV) promoción de alimentos y productos propios del territorio; (V) búsqueda de un precio justo tanto para el productor como para el consumidor; (VI) fomento de la producción agroecológica, orgánica y limpia. Estos esquemas de comercialización suelen operar en parques, escuelas y otros espacios públicos o comunitarios.

Sistemas de garantía de la calidad: Conjunto organizado de acciones predictivas, preventivas y correctivas que permite, mediante la interacción de los distintos actores de la cadena alimentaria y la aplicación de buenas prácticas

agrícolas, de manipulación y de manufactura de los alimentos, garantizando la conservación del aporte nutricional, las características biológicas, físicoquímicas y la inocuidad de los alimentos.

Sistema Participativo de Garantía (SGP): Sistemas de garantía desarrollados a través de la relación y participación directa entre los productores, los consumidores, y otros miembros de la comunidad, quienes verifican, entre sí, el origen y la condición de los productos agroecológicos, y a través del sistema, garantizan la producción, comercialización y consumo de estos productos en el mercado local y regional.

Soberanía alimentaria: Se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales. De esta manera se reconoce el papel fundamental que cumple la agricultura familiar, entendida como un sistema socioeconómico y cultural desarrollado por comunidades agropecuarias, agroforestales, acuícolas y pesqueras, que se dinamizan predominantemente por mano de obra familiar o de una comunidad de familias rurales, propendiendo por la recuperación y conservación de la soberanía alimentaria de los territorios.

Trazabilidad agropecuaria: Conjunto de características y condiciones que hacen posible identificar el origen y las diferentes etapas del proceso de producción y distribución de los alimentos de origen agropecuario.

Zona geográfica para la compra pública local de alimentos: Es la extensión de territorio dentro de la cual son producidos, comercializados y consumidos alimentos primarios y transformados, provenientes de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y destinados a los programas institucionales de entidades del Estado. Para que la compra de los mismos sea considerada como compra local, la definición de esta zona geográfica debe priorizar la adquisición de lo producido desde lo veredal hasta lo municipal, departamental o regional dependiendo de las características productivas territoriales y las necesidades de las entidades demandantes.

TÍTULO II

IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS LOCALES DE ALIMENTOS

CAPÍTULO II

Articulación, concertación, pedagogía y seguimiento territorial para las compras públicas locales de alimentos

Artículo 4°. *Articulación intersectorial para las compras públicas locales.* Créase la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, de la cual forman parte las siguientes entidades:

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica.
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.
- Instituto Colombiano Agropecuario.
- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
- Agencia de Desarrollo Rural
- La Agencia de Renovación del Territorio.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Colombia Compra Eficiente.
- Banco Agrario de Colombia.

Dentro de los primeros seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá integrar y organizar la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, con la participación de funcionarios de nivel directivo de las entidades que la conforman o sus delegados o designados técnicos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá la estructura, funciones y reglamentación para la conformación y operación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y demás espacios de articulación territorial.

La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, para cumplir sus objetivos y funciones, podrá invitar a representantes de otras entidades tanto públicas como privadas, expertos, académicos y demás personas cuyo

aporte estime pertinente y pueda ser de utilidad para los fines encomendados a la misma, quienes asistirán a las sesiones, con voz pero sin voto.

La mesa técnica nacional deberá reunirse al menos una vez cada tres meses para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por sus integrantes. La primera reunión anual deberá realizarse dentro de los primeros treinta días calendario de cada año.

Artículo 5°. *Funciones de la mesa técnica nacional de compras públicas locales de alimentos.* Todas las entidades a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, deben realizar bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes funciones:

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 de alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población colombiana, teniendo en cuenta la pertinencia de sus costumbres culturales alimenticias.

b. Definir los lineamientos y guías para la implementación de la presente ley y de su reglamentación. Estas guías y lineamientos deben ser transferidos y apropiados a nivel departamental, distrital y municipal, permitiendo a los mandatarios contar con orientaciones técnicas para la conformación de los espacios intersectoriales necesarios para el cumplimiento efectivo del objeto y alcance de la presente ley.

Diseñar y poner en marcha mecanismos de concertación entre la oferta y la demanda de alimentos, a nivel de los territorios en los que las entidades gubernamentales deban realizar compras públicas locales de alimentos.

c. Establecer los compromisos de compra local que deben asumir las entidades públicas demandantes de alimentos y sus contratistas, basados en la capacidad y condiciones productivas de la zona geográfica para la compra local de alimentos y las características de sus respectivos programas institucionales.

a. Diseñar e impulsar estrategias a nivel nacional y territorial, que fomenten la formalización y la asociatividad, y fortalezcan las organizaciones de productores pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, para facilitar la participación de estas en el mercado de las compras públicas locales de alimentos.

b. Proponer que la oferta pública institucional desarrolle programas de capacitación e incentivos en extensión agropecuaria, asistencia técnica, tributaria, sanitaria, y comercial, dirigidos a apoyar el desarrollo y fortalecimiento de los productores ACFC y sus organizaciones de economía solidarias, mediante la articulación de entidades públicas y privadas de carácter nacional y territorial.

c. Establecer los mecanismos de seguimiento y control que deben aplicar las autoridades territoriales y las distintas entidades compradoras directas o indirectas de alimentos.

d. Teniendo en cuenta los espacios de articulación ya existentes, deberá crear y articular estrategias con la participación de las autoridades territoriales y la sociedad civil, que faciliten en el respectivo territorio, la inclusión de productos agropecuarios originarios del mismo departamento, municipio o distrito, dentro de los menús institucionales y definir sus preparaciones y frecuencias.

e. Apoyar a las Gobernaciones, Alcaldías y sus Secretarías de Agricultura y Desarrollo, así como las demás entidades y actores del orden territorial quienes deberán realizar al menos una vez al semestre, ruedas de negocios o su equivalente con la participación de la oferta territorial de alimentos representada por los productores y sus organizaciones identificadas como productoras de la ACFC, y las instituciones o entidades públicas que demanden dichos productos para el cumplimiento de sus obligaciones y programas. La primera rueda de negocios o su equivalente de cada año, deberá llevarse a cabo dentro de los primeros dos meses de la respectiva vigencia.

f. Todas aquellas que la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos considere necesarias para el eficaz y efectivo cumplimiento de la presente ley.

Artículo 6°. *Pedagogía y seguimiento territorial.* El Gobierno nacional diseñará e implementará planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar a Alcaldías, Gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación definidos por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, así como productores y organizaciones de economía solidaria pertenecientes a la ACFC en los siguientes ejes temáticos:

- Seguridad y soberanía alimentaria,
- Formación en comercio justo y consumo responsable.
- Fortalecimiento en el cumplimiento de normas para la comercialización y manejo de productos alimenticios.
- Organización, gestión, logística, mercadeo, comercialización y financiación de proyectos agropecuarios.
- Otras temáticas que requieran ser definidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales.

CAPÍTULO III

Reglas para la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, por parte de las entidades públicas

Artículo 7°. *Porcentajes mínimos de compra local a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.* Dentro de los seis meses siguientes a la conformación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, mediante Decreto Reglamentario, el Gobierno nacional deberá definir los mecanismos y criterios que deben

emplear las entidades compradoras directas o indirectas de alimentos para fijar el porcentaje mínimo por departamento de compras locales que deben realizar las entidades y sus operadores, de acuerdo con los programas y modalidades de atención propias de cada entidad.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

a. Las entidades a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención (complemento alimentario, desayuno, almuerzo, cena, refrigerios, paquetes alimentarios, etc.), están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a productores de la ACFC o sus organizaciones de economía solidaria en un porcentaje mínimo por departamento, que en cualquier caso no podrá ser inferior a un 10% del valor total de los recursos destinados a la compra de alimentos.

b. En cumplimiento de la presente ley, las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 2°, deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

c. Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, tales como términos de referencia, pliegos de condiciones y mecanismos de calificación de las ofertas, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a productores de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria a que se comprometen, será tenido en cuenta como primer factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.

d. Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, las obligaciones de estos, de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos en virtud de su función establecida en literal (e) del artículo 5° de la presente ley, y de participar como compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que realicen los entes territoriales en virtud de lo establecido en el literal (f) del artículo 5° de la presente ley.

e. La entidad pública establecerá en sus estudios preliminares, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos, con base en los siguientes criterios: cobertura geográfica de la oferta institucional de la entidad, conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria identificados y las características de los productos demandados.

Artículo 8°. *Minutas alimentarias y menús ofrecidos por las entidades del Estado.* Todas las entidades del Estado que desarrollen programas en que se ofrezcan o dispensen alimentos, sin detrimento de sus objetivos y programas misionales, están obligadas a diseñar minutas alimentarias y menús estandarizados teniendo en cuenta los hábitos alimentarios de la población de cada zona geográfica para la compra pública local de alimentos, priorizando el abastecimiento con productos locales provenientes de la ACFC y sus organizaciones solidarias, con enfoque diferencial y respetando las concertaciones realizadas en los espacios departamentales, municipales o distritales de concertación de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Todos los menús diseñados deben priorizar en las preparaciones o en los paquetes alimentarios distribuidos, la inclusión de alimentos e insumos producidos en la misma zona geográfica, sin que por ello se afecte la calidad microbiológica y el aporte nutricional de la alimentación entregada a los beneficiarios de estos programas.

Artículo 9°. *Especificaciones técnicas de los productos.* El Gobierno nacional en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, deberá establecer un conjunto unificado y normalizado de fichas técnicas que contengan las especificaciones que deben cumplir los alimentos procesados y no procesados de origen agropecuario, de forma tal que estén sujetos a la normatividad sanitaria vigente y no se establezcan características excluyentes a la producción proveniente de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria.

Parágrafo 1°. Una vez establecidas las fichas técnicas de los productos a que hace referencia el presente artículo, todas las entidades estatales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal deberán adoptarlas de forma obligatoria.

Parágrafo 2°. Las fichas técnicas deberán contener criterios que favorezcan la compra de alimentos provenientes de sistemas de producción agroecológica que hagan parte de Sistemas Participativos de Garantía (SPG) debidamente reconocidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 10. *Pago de las compras realizadas a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.* Para favorecer la economía de la ACFC y sus organizaciones de economía solidaria frente a los impactos financieros que puedan derivarse de las formas de pago utilizadas por los compradores y proteger su flujo de fondos, el Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos, dentro de los seis (6) meses siguientes a su conformación, deberá diseñar e implementar los mecanismos financieros y contractuales necesarios para que el valor de sus ventas sea recibido de contado.

Parágrafo 1: En caso de cualquier mecanismo basado en anticipos del valor de los contratos suscritos por una entidad con cualquier tercero para operar sus servicios, la destinación diferente que haga este de dichos recursos, dará lugar a las acciones legales que esta conducta acarree.

CAPÍTULO IV

Sistema de información de compras públicas locales de alimentos

Artículo 11. *Sistemas de información públicos.* El gobierno nacional en el marco de la Mesa Técnica de Compras Públicas Locales de Alimentos, deberá diseñar mecanismos que permitan en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la inclusión de los siguientes indicadores:

a. **Registro de agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias.** Contiene la información de identificación y contacto comercial, de los productores de la ACFC y organizaciones de economía solidaria establecidas y legalmente constituidas que tengan interés en participar en las compras públicas locales. En él se deberá incluir la información de los productos agropecuarios de cada organización, la región en la que desarrolla sus actividades, el número de familias que la conforman, el tipo de actividades productivas que realizan, áreas, volúmenes y ciclos de producción. Es obligación de los Agricultores Campesinos, Familiares y Comunitarios y sus organizaciones solidarias, mantener actualizado el presente registro.

b. **Registro mensual de precios:** Contiene la evolución histórica de los precios mensuales de referencia de los distintos productos agroalimentarios actualizados a nivel municipal y departamental.

c. **Registro de productos primarios y transformados:** Contiene la información que identifica y cuantifica los productos primarios y transformados que se obtienen en cada municipio y departamento.

d. **Registro de la demanda de alimentos:** Contiene la información cuantificada de la demanda de alimentos requeridos mensualmente por las entidades públicas que requieren abastecimiento a nivel municipal y departamental. Todas las entidades públicas están obligadas a entregar esta información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los primeros 60 días calendario de cada año.

e. **Registro de contratistas que demandan alimentos:** Contiene la identificación y datos de contacto, tales como razón social, dirección, teléfono y correo electrónico que permitan al agricultor campesino, familiar y comunitario y sus organizaciones solidarias, realizar sus actividades comerciales. Todas las entidades públicas están obligadas a entregar esta información al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los primeros 60 días calendario de cada año y actualizar el registro en términos de los contratos suscritos a lo largo de la vigencia fiscal.

f. **Registro de compras locales de alimentos realizadas:** Contiene la información de las compras locales de alimentos realizadas por las entidades públicas y sus contratistas a los agricultores campesinos, familiares y comunitarios y sus organizaciones solidarias. Todas las entidades públicas y sus contratistas están obligadas a ingresar mensualmente esta información en la plataforma tecnológica que para tal efecto disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los supervisores de los contratos deberán validar la información suministrada por los contratistas, y el Sistema deberá arrojar información que permita a las entidades verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, y la entidad encargada de administrar el Fondo Nacional de Fomento Hortofrutícola establecido mediante la Ley 118 de 1994 brindarán el apoyo y asesoría requerida por los productores para mantener actualizada la información de su registro en el Sistema de Información de Compras Públicas Locales de Alimentos.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá desarrollar, implementar y poner en operación el Sistema de Información de Compras Públicas Locales de Alimentos, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO V

Incentivos para los productores de la ACFC y organizaciones de economía solidaria que provean la compra pública local de alimentos

Artículo 13. *Exenciones fiscales y parafiscales.* Todas las ventas que se realicen a las entidades del estado y a sus contratistas por parte de los Agricultores Campesinos, Familiares y Comunitarios y sus organizaciones solidarias, inscritos en el Registro creado en el artículo 12 literal a) de la presente ley, quedan exentas de las siguientes contribuciones y retenciones fiscales y parafiscales:

a. Pago de las cuotas de fomento creadas mediante las Leyes 51 de 1966 modificada por la Ley 67 de 1983 (cuota de fomento cereales), 114 de 1994 (cuota de fomento de leguminosas y soya), 1707 de 2014 (cuota de fomento de la papa) y 118 de 1994 (cuota de fomento hortofrutícola).

b. Retención en la fuente practicada por las entidades compradoras con base en los artículos 365 (modificado por el artículo 125 de la Ley 1819 de 2016), 366 y 366-2 del Estatuto Tributario.

c. Gravamen a los movimientos financieros creado por el artículo 870 del Estatuto Tributario.

Artículo 14. *Exenciones para productores.* Los emprendimientos generados exclusivamente por productores registrados e identificados como pertenecientes a la ACFC y sus organizaciones solidarias, orientados a la transformación de productos primarios provenientes de la ACFC, que se constituyan dentro de los cinco años posteriores al inicio de la vigencia de la presente ley, estarán exentos de los costos de expedición inicial de registros, permisos y notificaciones sanitarios.

El Gobierno nacional reglamentará estas exenciones y las establecidas en el artículo 13 de la presente ley, dentro de los seis meses siguientes a la conformación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos.

Artículo 15. *Generación de capacidades.* El Gobierno nacional promoverá a través de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos actividades que permitan a los productores de las ACFC y sus organizaciones solidarias, la generación de capacidades que conlleven al fortalecimiento y sostenibilidad de su actividad productiva.

Artículo 16. *Diseño y promoción de incentivos para la productividad y competitividad.* La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos se encargará de diseñar, proponer y promover ante las autoridades competentes así como gestionar y concertar intersectorial e interinstitucionalmente, las acciones, estrategias, programas e incentivos orientados a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo, elevar el ingreso de los agricultores campesinos, familiares y comunitarios, generar condiciones favorables para ampliar los mercados, aumentar el capital natural para la producción, la constitución y consolidación de asociaciones de ACFC y fortalecer la producción agroecológica de la ACFC para el abastecimiento de alimentos en las compras públicas locales.

TÍTULO III

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



FLORA PERDOMO ANDRÁDE
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO LIBERAL

* * *

¹¹ "Por acciones afirmativas se entiende todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación, con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades". (Sentencia T-724 de 2003).

¹² "La Corte encuentra que el establecimiento del deber de selección objetiva en la escogencia del contratista, que orienta el proceso de licitación o concurso previsto para la contratación del Estado no configura una omisión legislativa relativa, pues si bien es cierto que en desarrollo de su potestad de configuración, el legislador no estableció en forma expresa acciones afirmativas, no lo es menos que no solo no las prohíbe, sino que las ha autorizado en otras normas que son exigibles en el proceso de selección y adjudicación de contratos estatales mediante licitación y concurso. En efecto, el hecho de que el Estatuto de la Contratación hubiere exigido al administrador la escogencia de las propuestas más favorables o del mejor ofrecimiento al Estado no niega la existencia de acciones afirmativas en la contratación. O dicho de otro modo, la omisión en la regulación de medidas de discriminación positiva en el estatuto de la contratación administrativa no puede entenderse como una prohibición de regulación". (Sentencia C-932 de 2007).

¹³ "1.3.3.4. Mercadeo: con el fin de garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, y mejorar su disponibilidad como garantía del derecho a la alimentación, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, que contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios: ¿ La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promuevan los productos del campo, dando especial atención a las áreas priorizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras. ¿ Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas. ¿ La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. ¿ La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades -mujeres y hombres- y para agregar valor a la producción. ¿ El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. ¿ La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones". (Acuerdo Final 24.11.2016 Página 31 de 310).

¹⁴ Fragmento extraído del documento "Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura".

¹⁵ Fragmento extraído del documento "Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura".

¹⁶Fragmento extraído del documento "Recomendaciones para una política de compras públicas de alimentos inclusiva de la agricultura familiar. Colombia noviembre de 2016. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura".