



Señor

Fernando Mauricio Iglesias Gaona

Bogotá D.C.

Concepto C – 013 de 2024

Temas:

LEY 1955 DE 2019 – Artículo 229 – Finalidad / LEY 2046 DE 2020 – Finalidad – Ámbito de aplicación - Compra pública de alimentos / LEY 2046 DE 2020 – Artículo 7 – Incentivos contractuales – Puntajes adicionales – Promoción de la compra pública de alimentos / DECRETO 248 DE 2021 – Contrato de proveeduría – Actividades de los productores – Productos procesados

Radicación:

Respuesta a consulta No. P20240124000635

Estimado señor Iglesias:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5° del artículo 3 y el numeral 8° del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, responde su petición recibida el 24 de enero de 2024.

1. Problemas planteados

Usted realiza la siguiente consulta:

“De conformidad con las normatividades que regulan las compras locales, puede considerarse que los productos transformados o procesados, cumplen con lo indicado en el Decreto 248 de 2021, en razón a los contratos de proveeduría. O, solo deben ser en calidad de productores y no en calidad de transformadores?” [sic]

2. Consideraciones



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5° y 11, numeral 8° del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos concretos desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública¹. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni brindar asesorías sobre casos puntuales.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual de esta Agencia, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal, luego de analizar los siguientes temas: i) contexto y finalidad de los incentivos regulados en el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020 y, ii) alcance del Decreto 248 de 2021: modificación del Decreto 1071 de 2015 respecto de la promoción de la compra pública de alimentos y los incentivos contractuales.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se pronunció sobre la promoción de las compras públicas de alimentos y los incentivos contractuales, en los conceptos C-301 de 19 de junio de 2022, C-810 del 25 de noviembre de 2022, C-976 de 2022, C-026 de 16 de marzo de 2023, C-162 del

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5° de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Seguidamente, el numeral 8° del artículo 11 *ibidem* señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

06 de junio de 2023, C-410 del 06 de octubre de 2023, entre otros². Las tesis expuestas en tales conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

2.1. Contexto y finalidad de los incentivos regulados en el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020. Reiteración de línea

La contratación pública o sistema de compra pública se concibe como un mercado compuesto por la oferta de particulares, preferentemente, y la demanda de las Entidades Públicas de bienes y servicios³. En este mercado de la compra pública, se crean incentivos para fomentar el desarrollo de determinado tipo de proveedores, como ocurre con los incentivos a las Mipymes, a los emprendimientos y empresas de mujeres, entre otros. En esa orientación, el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, dispuso que las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos agropecuarios para atender la demanda en sus programas institucionales, deben asignar puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría celebrados con productores nacionales. En lo pertinente, la norma dispone que:

“Las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación deberán establecer en sus pliegos de condiciones puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría suscritos con productores nacionales. El Gobierno nacional en un plazo máximo de no más de tres (3) meses establecerá el esquema de puntajes adicionales, previo análisis de la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente.

² Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

³ Al respecto, Barreto Moreno señala: “La contratación pública, conocida actualmente con mayor precisión técnica como sistema de compra pública, es un mercado donde confluye oferta y demanda de bienes y servicios; la primera esencialmente en cabeza del particular y la segunda, decididamente realizada por entidades públicas”. (BARRETO MORENO, Alejandro. El derecho de la compra pública. Bogotá: Legis y Universidad de la Sabana, 2019. p. 19).



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades públicas contratantes deberán adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales.

Adicionalmente, podrá establecerse un diez por ciento (10%) de puntaje adicional, a los proveedores que realicen el suministro que se pretenda contratar vinculando pequeños productores. [...]”.

Posteriormente, también se expidió la Ley 2046 del 6 de agosto de 2020, “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. De acuerdo con el artículo 14, “La presente Ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha. Esto, sin perjuicio de la posibilidad de que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, expida el decreto correspondiente que permita la cumplida ejecución de esta ley, al cual se hará referencia más adelante.

La exposición de motivos de la citada ley explicó, entre otras cosas, lo siguiente: “[...] 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”⁴. Por lo demás, también agrega que “[...] 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 sociales no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población”⁵. De este modo, la Ley

⁴ CÁMARA DE REPRESENTANTES. Gaceta 686 del Congreso de la República. Exposición de motivos del Proyecto de Ley 139 de 2018. Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018.

⁵ *Ibíd.*



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

2046 de 2020 pretende la creación de incentivos que beneficien a la agricultura en el territorio nacional.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 1 *ibidem*, el objeto de la ley “[...] consiste en establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas”.

En cuanto al campo de aplicación, el artículo 3 *ibidem* prescribe lo siguiente: “Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas 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 para suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente”. Por lo demás, también dispone en su inciso segundo que “Las disposiciones contempladas en la presente ley también aplicarán para entidades privadas que suscriban contratos con el Estado y que, en desarrollo de las labores o actividades desplegadas en el marco de aquellos, demanden de forma directa o a través de interpuesta persona alimentos para abastecimiento o para suministro de productos de origen agropecuario”.

En efecto, este ámbito de aplicación no se limita a las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993, sino que se extiende a otro tipo de Entidades Públicas de los distintos órdenes, las sociedades de economía mixta, entidades privadas que administren recursos públicos, así como los demás sujetos mencionados en la norma. En esta línea, dispone unas reglas a las que deberán sujetarse en aras de garantizar el bienestar y el fomento de la agricultura en el país.

El artículo 4 de la Ley 2046 de 2020 también define algunos términos y establece unas siglas para el entendimiento e interpretación de las reglas contenidas en este cuerpo normativo. El artículo 5 *ibidem* crea la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, y el artículo 6 *ibidem* obliga al Gobierno Nacional a diseñar e implementar planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar alcaldías, gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación definidos por Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, así como a pequeños



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y organizaciones en los diferentes ejes temáticos indicados en la norma.

Sin embargo, la mayor pretensión de esta ley fue lo regulado en su artículo 7, en el cual establece los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. En tal sentido, establece las siguientes reglas:

i) Las entidades que están sujetas al ámbito de aplicación de esta ley tienen la obligación de adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos. En el evento que no se cumpla este porcentaje deben informar a la Mesa Técnica Nacional de Compra Pública de Alimentos, quien certifica y realiza las gestiones para otorgar un listado de pequeños productores;

ii) También deben establecer en su Pliego de Condiciones un puntaje mínimo del diez por ciento (10%) de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, que se asignan proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante;

iii) Deben incluir en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley;

iv) Establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en una serie de criterios definidos en la norma⁶.

⁶ "Artículo 7. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

Seguidamente, los demás artículos de la Ley 2046 de 2020 tratan temas varios como: i) diseño y adecuación de minutas alimentarias y menú –artículo 8–, ii)

a) Las Entidades a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 30% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Cuando la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al porcentaje mínimo de que trata el presente literal, las entidades deberán informar de dicha situación a la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas quien certificará dicha situación y realizará las gestiones necesarias para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.

b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3° 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 pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y sus organizaciones a que se comprometen será tenido en cuenta como factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.

c) 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, la obligación de estos de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley.

d) La entidad pública establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en los siguientes criterios: (1) cobertura geográfica de la oferta institucional de la entidad; (2) conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de pequeños productores agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones identificados y las características de los productos demandados.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas velarán por el adecuado cumplimiento de las obligaciones consagradas en el presente artículo en lo referente a la adquisición de alimentos a pequeños productores locales y productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria, o sus organizaciones.

PARÁGRAFO 2o. Todas las entidades descritas en el artículo 3 de la presente ley que desarrollen actividades misionales en las Zomac, tendrán como prioridad la adquisición de alimentos provenientes de cada una de las Zomac en donde se encuentran ejerciendo sus actividades".



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

especificaciones técnicas de los productos –artículo 9–, iii) pago de las compras realizadas a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria – artículo 10–, iv) sistema público de información alimentaria de pequeños productores locales y de productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones –artículo 11–, v) informes de cumplimiento al Congreso de la República –artículo 12– y vi) mecanismos de monitoreo y vigilancia –artículo 13–.

En ese contexto, y con el fin de abordar los temas objeto de consulta, a continuación, se estudiará el alcance del Decreto 248 de 2021.

2.2. Alcance del Decreto 248 de 2021: modificación del Decreto 1071 de 2015 respecto de la promoción de la compra pública de alimentos y los incentivos contractuales. Reiteración de línea

En el marco de la Ley 2069 de 2020, se expidió el Decreto 248 del 09 de marzo de 2021, “Por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos”. En la memoria justificativa de este decreto se expresó:

“La importancia de las compras públicas locales para el desarrollo territorial fue también resaltada en la Reforma Rural Integral –RRI, planteada en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC. En la RRI, en su numeral 1.3.3.4. plantea la formulación e implementación del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, que contiene, una serie de medidas para estimular el mercadeo de los productos campesinos, ordenando entre otras, 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 comunitaria”⁷.

⁷ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Memoria justificativa del Decreto 248 de 2021. Disponible en línea: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Decreto%20Compras%20P%C3%BAblicas%20Alimentos.pdf#search=compra%20p%C3%BAblica%20de%20alimentos>.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

Este reglamento adiciona la Parte 20 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, el cual desarrolla el sistema de compra pública de alimentos. También detalla varios aspectos como las definiciones, el mínimo de compras públicas de alimentos y suministros, los puntajes adicionales obligatorios dentro de los procesos de contratación y los puntajes facultativos, entre otros.

Dentro de estas reglas, es importante señalar que el artículo 2.20.1.1.3. del Decreto 1071 de 2015 dispuso que las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que contraten, bajo cualquier modalidad, con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus formas de atención, están en el deber de adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Asimismo, dispone que en el evento de que la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al treinta por ciento (30%), las entidades deben informar de esta situación a la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales en el término máximo de cinco (5) días hábiles siguientes una vez advertida la situación. Recibida la comunicación de parte de la entidad contratante, la Secretaría Técnica de la Mesa tendrá cinco (5) días hábiles para realizar las gestiones necesarias para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.

En este punto, resulta pertinente señalar que el artículo 2.20.1.1.3 de dicho decreto, debe interpretarse de forma sistemática con la Ley 2046 de 2020, la cual como se señaló en el acápite anterior, busca establecer una serie de instrumentos tendientes a que en todos los programas de adquisición, suministro y distribución de alimentos con cargo a recursos públicos se promueva la participación de pequeños productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas y los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.



Adicionalmente, el Decreto 248 de 2021 trae consigo un esquema de puntajes adicionales obligatorios que se especifican en el artículo 2.20.1.2.1. En aquel, se señala que las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales, cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación definidos en el decreto, asignarán los siguientes puntajes adicionales en las modalidades de selección previstas en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, en las que se otorguen puntajes a los oferentes dentro de sus procedimientos, cuando los oferentes presenten uno o más contratos de proveeduría suscritos con productores agropecuarios nacionales: (i) *Cuota Parafiscal* (asignación del 6% de los puntos al oferente cuya mayoría de proveedores esté a paz y salvo con el pago de la respectiva cuota parafiscal, en caso de que cuenten con el fondo parafiscal) y (ii) *Proveedor Directo* (asignación del 6% adicional al oferente que también tenga la calidad de pequeño productor y/o productor de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y/o sus organizaciones).

Con todo, a través del artículo 2.20.1.2.2. del Decreto 248 de 2021 se establecen unos puntajes adicionales facultativos que habrán de tener en cuenta las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación, siempre que los oferentes presenten uno o más contratos de proveeduría suscritos con productores agropecuarios nacionales: (i) *Zonificación de Aptitud Productiva* (asignación del 6% de los puntos al oferente cuyos proveedores de productos agropecuarios desarrollen su actividad económica en los municipios identificados con aptitud productiva o mayor índice de desempeño productivo) y (ii) *Usuarios del Sistema de Extensión Agropecuaria* (asignación del 6% de los puntos al oferente cuyos proveedores de servicios agropecuarios sean usuarios del servicio público de extensión agropecuaria enmarcado en la Ley 1876 de 2017).

Incluso, el artículo 2.20.1.2.3 *ibidem* determina un puntaje adicional al pequeño productor agropecuario local o productor local de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria Local y/o sus organizaciones, consistente en un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) del total de los puntos, adicional a los puntajes de los anteriores artículos, los cuales serán asignados proporcionalmente a los oferentes que presenten promesas de contrato de proveeduría comprometiéndose con la entidad a adquirir productos provenientes de pequeños productores locales o productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

Comunitaria y/o sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

Así pues, teniendo en cuenta esta promoción de compra pública de alimentos, el artículo 2.20.1.1.4 *ibidem* regula el contrato de promesa de proveeduría⁸. La norma prescribe que las entidades que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de selección, deben solicitar a los proponentes en el Pliego de Condiciones, una promesa de contrato de proveeduría con los pequeños productores individuales y/u organizadores de productos de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones, que se encuentren en el registro de productores individuales y/o organizaciones de productores consolidado por las Secretarías Departamentales de Agricultura o quien haga sus veces, o en el Sistema Público de Información Alimentaria una vez entre en operación.

La promesa del contrato de proveeduría debe constar por escrito. En tal sentido, el precitado artículo dispone que cuando se presenta la promesa de contrato de proveeduría, la entidad debe verificar que el contrato de proveeduría se haya celebrado con los pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones. Para entender si este contrato de promesa de proveeduría es un requisito habilitante o un factor de evaluación dentro de las diferentes modalidades contractuales, es necesario

⁸ "Artículo 2.20.1.1.4. Promesa de contrato de proveeduría. Las entidades que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, solicitarán a los proponentes en el pliego de condiciones, una promesa de contrato de proveeduría con los pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones, que se encuentren en el registro de productores individuales y/u organizaciones de productores consolidado por las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces, o en el Sistema Público de Información Alimentaria una vez entre en operación, dando cumplimiento a la normatividad de protección de datos personales vigente.

La promesa de contrato de proveeduría de que trata el presente artículo deberá constar por escrito y tener como mínimo el siguiente contenido: identificación del productor y del oferente, producto y variedad(es) del producto agropecuario que se requiere, cantidad (unidades o peso), de compra del proponente .al productor, fecha y lugar de entrega de los productos agropecuarios; condiciones de embalaje o empaque de estos; y la intención de la compra de productos agropecuarios.

Parágrafo. En caso de presentarse promesa de contrato de proveeduría, la entidad contratante deberá verificar como requisito de ejecución que el contratista haya celebrado el contrato de proveeduría con los pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones".



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

realizar una interpretación sistemática⁹ del artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 248 de 2021 que establece uno de los puntajes adicionales que se regulan en este decreto, cuyo tenor literal prescribe lo siguiente:

“Las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que contraten, bajo cualquier modalidad, con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus formas de atención, asignarán un puntaje mínimo del 10% del total de los puntos, en las modalidades de selección previstas en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, en las que se otorguen puntajes a los oferentes dentro de sus procedimientos, adicional a los puntajes de los artículos 2.20.1.2.1 y 2.20.1.2.2 del presente Título, los cuales serán asignados proporcionalmente a los oferentes que presenten promesas de contrato de proveeduría comprometiéndose con la entidad a adquirir productos provenientes de pequeños productores locales o productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y/o sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante”.
[Énfasis fuera de texto]

A partir de la interpretación del Decreto 248 de 2021, que modifica el Decreto 1071 de 2015, se deriva que el contrato de promesa de proveeduría tiene una naturaleza dual, pues no sólo es un requisito habilitante en los procesos para la adquisición, suministro y entrega de alimentos, sino que también es un documento necesario para acreditar uno de los puntajes adicionales previstos en el reglamento citado. *Por un lado*, de acuerdo con el artículo 2.20.1.1.4, la suscripción de este contrato debe solicitarse a los proponentes en el Pliego de Condiciones, por lo que resulta una exigencia obligatoria del procedimiento de contratación. Incluso, una vez adjudicado, “[...] la entidad contratante deberá verificar como requisito de

⁹ Riccardo Guastini señala sobre la interpretación sistemática lo siguiente: “Grosso modo, se llama sistemática toda interpretación que deduzca el significado de una disposición de su colocación en el “sistema” del derecho: unas veces en el sistema jurídico en su conjunto, más frecuentemente, en su subsistema del sistema jurídico total, es decir, en el conjunto de disposiciones que disciplinan una determinada materia o una determinada institución. El sistema jurídico y los subsistemas que lo componen se conciben generalmente como conjuntos de normas coherentes (carentes de contradicciones o antinomias) y completos (carentes de lagunas).

En la práctica, se hace interpretación sistemática siempre que, para decidir el significado de una disposición, no se atiende a la disposición aisladamente considerada, sino al contexto en el que esté situada. Tal contexto puede ser más o menos amplio: los demás apartados de un mismo artículo, el resto de los artículos en una misma ley, hasta llegar incluso a la totalidad de las disposiciones que componen el sistema jurídico” (GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México: UNAM, 1999. p. 43).



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

ejecución que el contratista haya celebrado el contrato de proveeduría con los pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones". Esto es congruente con el artículo 7 de la Ley 2046 de 2021 y el artículo 2.20.1.1.3. del Decreto 1071 de 2015, en la medida que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad deben destinarse a la compra de alimentos a los sujetos mencionados.

Por otra parte, este también es un documento necesario para acreditar un factor de evaluación. Lo anterior, en la medida que el reglamento otorga un puntaje mínimo del diez por ciento (10%) del total de los puntos, los cuales son asignados proporcionalmente a los proveedores que presenten este tipo de contratos comprometiéndose con las entidades públicas con la adquisición de productos provenientes de pequeños productores locales o productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y/o sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad.

Sin embargo, en lo concerniente a los puntajes previstos en los artículos 2.20.1.2.1, 2.20.1.2.2 y 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, el interesado deberá acreditar la calidad exigida en cada una de estas normas para beneficiarse del incentivo, pues estas no consagran una equivalencia entre el productor agropecuario local y nacional. En efecto, los puntajes adicionales obligatorios y facultativos aplican a los *productores agropecuarios nacionales*, los cuales están definidos en el literal d) del artículo 2.20.1.1.1 *ibidem* como las personas cuyo sistema de producción se encuentra ubicado en el territorio nacional.

Conforme a los artículos 2.20.1.2.1 y 2.20.1.2.2 del reglamento, estos acreditarán su condición con el "[...] contrato de arrendamiento o un certificado de tradición y libertad del inmueble, o los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorizaciones del inmueble, que permita demostrar que los productores tienen la calidad de propietarios, poseedores, o tenedores del predio, en los que se evidencie la vereda, el municipio, el departamento o la región de ubicación donde se encuentra el sistema de producción del proveedor de los productos agropecuarios dentro del territorio nacional".

En contraste, el puntaje del artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 aplica a los *pequeños productores agropecuarios locales o productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria Local y/o sus organizaciones*. De acuerdo con el artículo 2.1.2.2.8 *ibidem*, los "pequeños productores" son las personas naturales que posean activos totales no superiores a los doscientos



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

ochenta y cuatro (284) SMMLV, en el momento de la respectiva operación de crédito. Por su parte, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2.20.1.2.3 del reglamento, los "productores agropecuarios locales" son las personas cuyo sistema de producción se encuentra ubicado en la vereda, o el municipio, o el departamento o la región en donde la entidad contratante requiere la entrega de los alimentos, es decir, donde estos se van a consumir.

Ahora bien, y con el fin de atender su consulta, debe aclararse que el artículo 4 de la Ley 2046 de 2020 define la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria como el "Sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras 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". [Cursivas fuera de texto].

En línea con lo anterior, resulta claro entonces, que los pequeños productores locales y/o productores agropecuarios locales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán realizar, no sólo actividades de producción, sino también de transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas. Del mismo modo, a partir de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 5 de la Ley 2046 de 2020, resulta de recibo afirmar que la calificación diferenciada en materia de compras públicas de alimentos incluye alimentos procesados o sin procesar, siempre que los insumos y los productos hayan sido adquiridos de pequeños productores locales y/o productores agropecuarios locales (origen agropecuario) y cumplan con las especificaciones técnicas exigidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos en coordinación con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA- en materia de normatividad sanitaria vigente y características excluyentes a la producción proveniente de pequeños productores locales y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y sus organizaciones.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. (601)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 31 DE AGOSTO DE 2023

De hecho, el literal c) del artículo 2.20.1.1.1 del Decreto 248 de 2021 define “productos agropecuarios” como “aquellos productos cosechados, recolectados, seleccionados, lavados e incluso empacados, y aquellos que por sus características naturales conservan sus calidades aptas para la comercialización y el consumo durante un plazo inferior a 30 días, o que precisan condiciones de temperatura regulada, de comercialización y de transporte o que no son perecederos; así como aquellos cuya transformación alimenticia de diferentes niveles de complejidad que utilizan como insumo principal bienes agrícolas o pecuarios en fresco de origen nacional, entre los que se incluyen los productos que han sido objeto de procesos de post cosecha, como pelado, picado, despulpado o congelado, entre otros”.

Adicionalmente, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 y el párrafo 2 del artículo 2.20.1.2.1 *ibidem*, los productores agropecuarios locales o pequeños productores locales, deberán demostrar que figuran en el registro general de pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria u otros registros oficiales, o en el Sistema de Información Alimentaria cuando este entre en operación.

Finalmente, tratándose del puntaje adicional para los pequeños productores locales o productores agropecuarios locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria Local y/o sus organizaciones, el párrafo 3 del artículo 2.20.1.2.3 del reglamento citado, también dispone que “Para acreditar la calidad de productor agropecuario local, se deberá allegar contrato de arrendamiento o un certificado de tradición y libertad del inmueble, o los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorizaciones del inmueble, que permitan demostrar que los productores tienen la calidad de propietarios, poseedores, o tenedores del predio, en los que se evidencie la vereda, el municipio, el departamento o la región de ubicación donde se encuentra el sistema de producción del proveedor de los productos agropecuarios”.

3. Respuestas

“De conformidad con las normatividades que regulan las compras locales, puede considerarse que los productos transformados o procesados, cumplen con lo indicado en el Decreto 248 de 2021, en razón a los contratos de proveeduría. O, solo deben ser en calidad de productores y no en calidad de transformadores?” [sic]



De acuerdo con lo expuesto en este concepto, los pequeños productores locales y/o productores agropecuarios locales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria podrán realizar, no sólo actividades de producción, sino también de transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas. Del mismo modo, a partir de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 5 de la Ley 2046 de 2020, resulta de recibo afirmar que la calificación diferenciada en materia de compras públicas de alimentos incluye alimentos procesados o sin procesar, siempre que los insumos y los productos hayan sido adquiridos de pequeños productores locales y/o productores agropecuarios locales (origen agropecuario) y cumplan con las especificaciones técnicas exigidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos en coordinación con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA- en materia de normatividad sanitaria vigente y características excluyentes a la producción proveniente de pequeños productores locales y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y sus organizaciones.

De hecho, el literal c) del artículo 2.20.1.1.1 del Decreto 248 de 2021 define "productos agropecuarios" como "aquellos productos cosechados, recolectados, seleccionados, lavados e incluso empacados, y aquellos que por sus características naturales conservan sus calidades aptas para la comercialización y el consumo durante un plazo inferior a 30 días, o que precisan condiciones de temperatura regulada, de comercialización y de transporte o que no son perecederos; así como aquellos cuya transformación alimenticia de diferentes niveles de complejidad que utilizan como insumo principal bienes agrícolas o pecuarios en fresco de origen nacional, entre los que se incluyen los productos que han sido objeto de procesos de post cosecha, como pelado, picado, despulpado o congelado, entre otros".

Finalmente debe advertirse, que serán las entidades públicas las facultadas para determinar en cada caso, si los productos objeto del contrato de proveeduría, cumplen o no con las condiciones contenidas en las normas que regulan las compras públicas de alimentos.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas
Analista T2 – 06 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE

