Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

MARCO NORMATIVO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN COLOMBIA Y BRASIL. ANÁLISIS DE MARCOS JURÍDICOS COMPARADOS.

PROYECTO "COMBATE EL HAMBRE A TRAVÉS DEL SISTEMA DE COMPRA PÚBLICA DE ALIMENTOS".

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–

SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Director General
Cristóbal Padilla Tejeda

Secretaria General
Ana María Tolosa Rico

Subdirectora de Negocios
Yenny Liseth Pérez Olaya

Subdirectora de Gestión Contractual
Carolina Quintero Gacharná

Subdirector de Información y Desarrollo Tecnológico (IDT)
Richard Ariel Bedoya De Moya

Subdirector de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico (EMAE) (E)
Richard Ariel Bedoya De Moya

Asesor Experto de Despacho
José Tarcisio Gómez Serna

Asesor de Planeación, Políticas Públicas y Asuntos Internacionales
César Andrés Barros de la Rosa

Asesor de Comunicaciones Estratégicas
Richard Camilo Romero Cortés

Asesora Experta de Despacho
Sindy Alexandra Quintero Hernández

Asesor Experto de Despacho (E)
Luis Enrique Perea Garcés

Asesora de Control Interno
Edith Cárdenas Herrera

2025

Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

CONTENIDO

1. Introducción 4

2. Objetivos 7

3. Alcance 8

4. Contexto general de la Seguridad Alimentaria en Colombia y Brasil 9

5. Marco normativo de las compras públicas en Colombia 22

5.1. Disposiciones constitucionales 23

5.2. Disposiciones legales 26

5.2.1. Nociones generales del sistema de compras públicas y contratación en Colombia 26

5.2.2. Procedimientos contractuales para la Compra Pública de Alimentos 28

5.2.3. Contexto y finalidad de los incentivos regulados el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020 38

5.3. Disposiciones reglamentarias y otras 40

5.3.1. Decreto 248 de 2021, que modifica el Decreto 1071 de 2015, respecto a la promoción de la compra pública de alimentos y los incentivos contractuales 40

5.3.2. Resolución 335 de 2021 "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)" 47

5.3.3. Pago contra entrega 47

5.4. Las instituciones colombianas asociadas al Sistema de Compra Públicas de Alimentos 50

6. Marco Normativo de las Compras Públicas en Brasil 54

6.1. Marco Jurídico de la Compra Público de Alimentos de Brasil: revisión constitucional y legal 55

6.2. El impacto de la Política de Compra Pública de Alimentos de Brasil en el desarrollo y su necesidad de revisión en Colombia 69

6.3. CONAB: Su rol como agente en el desarrollo de la Compra Pública de Alimentos 82

7. Conclusiones 85

8. Recomendaciones 91

9. Bibliografía 93

10. Referencias jurisprudenciales 98

11. Control documental 98

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

1. Introducción

La lucha contra el hambre y el acceso de todas las personas a una alimentación nutritiva y saludable son propósitos que han orientado las políticas públicas de gran parte de los países del mundo. Esto, en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, denominado "Hambre Cero", el cual busca terminar con todas las formas de hambre y desnutrición antes del año 2030. Este propósito implica promover prácticas agrícolas sostenibles mediante el mejoramiento de los medios de vida y las capacidades de los pequeños productores agrícolas, garantizar el acceso igualitario a tierras, tecnología, mercados, así como fomentar la cooperación internacional para asegurar la inversión en infraestructura y tecnología necesarias para mejorar la productividad agrícola[1].

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indicó que, durante el año 2022 *"la inseguridad alimentaria mundial se mantuvo sin cambios por segundo año consecutivo, pero siguió estando muy por encima de los niveles anteriores a la pandemia de la COVID-19. Alrededor del 29,6 % de la población mundial (2.400 millones de personas) sufría inseguridad alimentaria moderada o grave en 2022"*[2].

En nuestro contexto, de acuerdo con lo informado por el Departamento Nacional de Estadística – DANE – respecto del mismo periodo, en la República de Colombia: *"la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en la población del país fue del 30,8%. Lo que significa que la población total en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave fue de 15 millones 560 mil personas para ese año. De igual forma, la población total en situación de*

[1] ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.sdgfund.org/es/objetivo-2-hambre-cero

[2] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Seguimiento de los progresos relativos a los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura 2023. Roma. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/6d5b439a-2545-40ce-84fc-a929ab420ee9/content

inseguridad alimentaria grave fue de 2 millones 638 mil personas en todo el territorio nacional"[3].

Teniendo en cuenta la realidad nacional, el derecho humano a la alimentación es uno de los ejes principales del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, aprobado mediante la Ley 2294 de 2023. Este plan parte de la premisa de que en Colombia existe una desconexión entre el potencial del país para ser despensa mundial de alimentos y los altos niveles de inseguridad alimentaria y nutricional, lo que hace *"imperativo promover la producción local de alimentos e insumos, y fomentar los circuitos cortos de producción y distribución de alimentos para que toda su población tenga una alimentación suficiente, adecuada, sana e inocua que conlleven progresivamente a la soberanía alimentaria"*[4].

En atención a esto, dicho plan busca generar una mejor disponibilidad de alimentos mediante la promoción decidida del sector agropecuario, lo que implica fortalecer el acceso físico a los alimentos por medio de cadenas de suministro eficientes, que permitan hacer un tránsito hacia un sistema agroalimentario sostenible que incluya el fortalecimiento de circuitos cortos de producción y comercialización, encadenamientos productivos, servicios logísticos y transporte.

En este contexto, el Sistema de Compras y Contratación Pública – concebido como un mercado compuesto por la oferta de particulares, preferentemente, y la demanda de bienes y servicios de las entidades públicas– se ha convertido en un canal a través del cual se ejecutan diversidad de políticas públicas, transcendiendo de la mera función de aprovisionamiento, para ser un instrumento para el fomento de objetivos y políticas de carácter social, entre

[3] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Nota Estadística. Inseguridad Alimentaría en Colombia. 2024. Bogotá. Disponible: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/NotaEstadistica-FIES-DANE-FAO-ene2024.pdf

[4] Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf#page=220&zoom=100,109,129

ellas los planes y programas dirigidos a garantizar el derecho humano a la alimentación.

Dado lo anterior, para la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resulta fundamental promover la democratización de la contratación del Estado, incentivando el acceso de los pequeños productores al Sistema de Compras y Contratación Pública, de tal manera que la compra pública contribuya a la lucha contra el hambre y a garantizar el derecho humano a la alimentación. Con este propósito, se consideró indispensable estudiar las experiencias de los países de la región frente a estos retos, proceso en el marco del cual se identificó la experiencia brasileña en torno al desarrollo de políticas públicas inclusivas en materia Compras Públicas de Alimentos, como una oportunidad para el intercambio de conocimiento que contribuya al fortalecimiento de nuestro sistema normativo.

En virtud de lo expuesto, se estructuró el proyecto de cooperación "*Combate el Hambre a Través de la Compra Pública de Alimentos*" entre la Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil – CONAB y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP-CCE, mediante el cual se busca asegurar el derecho humano a la alimentación por medio de la ejecución de políticas públicas orientadas a la lucha contra el hambre y la complementación de ingresos, vinculando a los pequeños productores locales, sus asociaciones y a la agricultura campesina, familiar y comunitaria, junto con la economía popular, al Sistema de Compras Públicas de Alimentos.

El proyecto promueve el intercambio de conocimiento técnico, tecnológico y social sobre metodologías que faciliten la construcción de lineamientos para la ejecución de: i) las subastas electrónicas; ii) la identificación de normatividad; iii) la seguridad alimentaria; iv) el acceso de los pequeños productores al Sistema de Compras Públicas y; v) las metodologías de formación de precios.

Para alcanzar estos objetivos se definieron diferentes actividades y productos. Particularmente, en la línea 1.3. del Proyecto se incluye el correspondiente al "*Diagnóstico de marcos jurídicos comparados realizado por las partes, sugiriendo ajustes a la normativa existente".* En este sentido, con el

fin de cumplir con las actividades y entregables del proyecto y avanzar en la optimización del Sistema de Compra y Contratación Pública, su marco jurídico y su metodología de formación de precios para realización de Compras Públicas de Alimentos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente presenta el estudio denominado *"Análisis del marco normativo de las Compras Públicas de Alimentos en Colombia y Brasil"*.

Este documento describe el estado del arte de la normativa que rige la Compra Pública de Alimentos en Colombia y Brasil, realizando un análisis de derecho comparado entre ambos países. Al final, se destacan algunas recomendaciones orientadas a fortalecer el sistema normativo colombiano, con el fin de cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible "Hambre Cero" y garantizar el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria.

2. Objetivos

El presente estudio tiene como objetivo principal analizar el marco normativo que regula las Compras Públicas de Alimentos en Colombia y Brasil, en el contexto del proyecto de cooperación internacional "Combate el Hambre a Través de la Compra Pública de Alimentos", desarrollado entre la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) de Brasil y la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE)–. De manera específica, el documento busca:

- Describir el estado del arte de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la contratación estatal y las Compras Públicas de Alimentos en Colombia y en Brasil.

- Realizar un análisis de derecho comparado entre los marcos normativos de Colombia y Brasil, identificando similitudes, diferencias y buenas prácticas.

- Proponer recomendaciones que fortalezcan el sistema normativo colombiano, con el fin de avanzar hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible "Hambre Cero" y garantizar el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria mediante la vinculación de los pequeños productores locales, productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones, y los actores de la economía popular a las Compras Públicas de Alimentos.

3. Alcance

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector en el Sistema de Contratación y Compra Pública, tiene la responsabilidad de desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los actores que participan en los procesos de Compras y Contratación Pública, a fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado[5].

En el marco de las competencias otorgadas por el numeral 2° del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, corresponde a la Agencia desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las Compras y Contratación Pública del Estado, promoviendo las mejores prácticas, la eficiencia, la transparencia y la competitividad, para asegurar el cumplimiento de los principios y procesos generales que rigen la actividad contractual de las entidades públicas. Así mismo, en virtud del numeral 4° *ibidem,* la Agencia tiene la función hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de Compras y Contratación Pública.

En virtud de las competencias antes descritas y con el propósito de contribuir con la democratización de la Compra y Contratación Pública, la lucha contra el hambre y la garantía del derecho a la alimentación y la seguridad

[5] Presidencia de la República. Decreto Ley 4170 de 2011. Artículo 2.

alimentaria, el presente documento compila el diagnóstico de marcos jurídicos comparados que rigen las Compras Públicas de Alimentos en Colombia y Brasil realizado por la Agencia. El presente estudio constituye el producto 1.3. del proyecto "*Combate el Hambre a Través de la Compra Pública de Alimentos*", celebrado entre la Compañía Nacional de Abastecimiento – CONAB de Brasil y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ANCP-CCE.

4. Contexto general de la Seguridad Alimentaria en Colombia y Brasil

En el ordenamiento jurídico colombiano, la alimentación y la garantía de producción alimentaria constituyen pilares fundamentales del Estado. El constituyente de 1991 así lo plasmó en el artículo 64 constitucional, que consideró a los campesinos como sujetos de especial protección jurídica, dada la relación de su labor con la producción de alimentos y, de forma consecuente, la soberanía alimentaria del Estado. "*El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales*".

A su turno, el artículo 65 de la Carta Política, en desarrollo de lo explicado, estableció como fin del Estado la garantía de la alimentación adecuada, regida por los principios de progresividad e interculturalidad territorial, y buscando la protección contra el hambre y la malnutrición al indicar que: "[...] *Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos*". Este último artículo le da especial importancia a la producción y acceso a los alimentos, confiriendo prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades ligadas a este, "[...] *así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional*".

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

Tomando como referente lo discutido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria ha sido definida por el Banco Mundial como aquella situación en la que todas las personas tienen, en todo momento, "[...] *acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana*". Esto implica cuatro dimensiones esenciales: *i)* disponibilidad física de alimentos; *ii)* acceso económico y físico de los alimentos; *iii)* utilización de los alimentos y *iv)* estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. Entre las estrategias idóneas para la concreción de este principio se establecen: *i)* Promover reformas regulatorias y normativas para mejorar la eficiencia e integración de los mercados de alimentos locales y reducir las barreras al comercio de alimentos y *ii)* colaborar con el sector privado, los Gobiernos, científicos y otros actores para fortalecer las capacidades de evaluar y gestionar los riesgos para la seguridad alimentaria en los países de ingreso bajo y mediano[6].

Esta meta política y económica, adicionalmente, se enmarca en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre Cero. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con este objetivo se busca que, para 2030, exista un mundo libre de hambre. Esto considerando que, a partir de 2015, hay un aumento alarmante del hambre en el mundo, debido a la combinación de factores como: la pandemia, los conflictos armados, el cambio climático y la desigualdad social[7].

> "*En 2022, aproximadamente 735 millones de personas (o el 9,2 % de la población mundial) se encontraban en estado de hambre crónica, un aumento vertiginoso en comparación con 2019. Estos datos subrayan la gravedad de la situación y revelan una crisis creciente.*

[6] GRUPO BANCO MUNDIAL. Qué es la seguridad alimentaria. En: Grupo Banco Mundial [en línea]. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security.

[7] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivo 2: Poner fin al hambre. En: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

> *"Además, se estima que 2400 millones de personas se enfrentaron a inseguridad alimentaria de moderada a grave en 2022; lo que significa que carecen de acceso a una alimentación suficiente. Este número aumentó en unos alarmantes 391 millones de personas en comparación con 2019.*
>
> *"El persistente aumento del hambre y la inseguridad alimentaria, impulsado por una compleja interacción de factores, exige atención inmediata y esfuerzos globales coordinados para aliviar este desafío humanitario crítico"*[8].

Para solucionar el problema del hambre y concretar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, la Organización de Naciones Unidas plantea como necesario un enfoque pluridimensional. Este debe abarcar aspectos como: *i)* protección social para salvaguardar alimentos inocuos y nutritivos, con especial atención en poblaciones infantiles; *ii)* transformar sistemas alimentarios públicos para garantizar la inclusividad y la sostenibilidad y *iii)* inversiones en zonas rurales y urbanas y en protección social que permitan el acceso de las poblaciones más pobres al suministro de alimentos y a la mejora en sus condiciones de subsistencia[9].

Con fundamento en lo explicado, puede inferirse que una de las finalidades de la contratación pública es la garantía de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación de los ciudadanos colombianos. Esto, pues el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece: "[…] *los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines*".

Para el desarrollo de estos principios, organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

[8] Ibid.

[9] Ibid.

(FAO) han propuesto mecanismos como la Compra Pública de Alimentos. Esta es definida como: "[...] *aquellas iniciativas que pretenden proporcionar un canal de comercialización a los pequeños agricultores, eliminando las principales barreras de entrada a los mercados de compra pública de alimentos*"[10].

Según esta organización, la agricultura a pequeña escala es clave para la soberanía y seguridad alimentaria, pero es una actividad de bajo rendimiento y altos riesgos económicos, por lo que la mayor parte de la población pobre mundial se concentra en zonas rurales, donde viven de la agricultura. Por esto, los Estados deben diseñar políticas de compra pública de alimentos que reduzcan los riesgos e incertidumbres asociados a la venta de productos agropecuarios, así como facilitar la participación de pequeños productores en estos mercados. Algunos resultados de estas políticas, de aplicarse, serían: *i)* el aumento del consumo de los hogares; *ii)* un incremento en la productividad; *iii)* una reducción en las estrategias de supervivencia negativas, como la reducción en el consumo; *iv)* una diversificación de la producción y *vi)* aumento de la disponibilidad y el acceso a alimentos más variados[11].

La organización propone un marco lógico con cuatro pasos importantes para diseñar iniciativas públicas de compra de alimentos. Estos son: *i)* un análisis de la situación, que permita identificar canales para vincular a pequeños agricultores en procedimientos de compra pública; *ii)* un análisis del panorama normativo, que identifique marcos jurídicos que determinen la participación de pequeños agricultores en Compras Públicas de Alimentos; *iii)* una superación de barreras de entrada al mercado, por la que se definan canales de comercialización accesibles para los pequeños productores y *iv)* una garantía de

[10] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y UNIÓN EUROPEA. Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Compras públicas de alimentos. 2019. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/cf750231-8de5-4912-8d32-98582c9c7cce/content. p. 5.

[11] Ibid. pp. 5-6.

coordinación intersectorial, para desarrollar las capacidades de los pequeños agricultores y fortalecer la sinergia con intervenciones alimentarias[12].

Para el desarrollo de la Compra Pública de Alimentos, la FAO desarrolló la Red Regional de Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos (Red SPAA) con el objetivo de: "[...] *promover el diálogo e intercambio de experiencias, a fin de fortalecer las capacidades, facilitar el establecimiento de alianzas y desarrollar estrategias conjuntas de acción y proyectos de cooperación técnica entre instituciones públicas de comercialización y abastecimiento de alimentos de países de la región* [...]"[13]. Esta se enmarca en la implementación del Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Programa Estratégico de la FAO, que busca sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes. Los objetivos de la Red SPAA son: *i)* dinamizar las economías locales; *ii)* crear reservas de alimentos; *iii)* fomentar la agricultura familiar y *v)* abastecer sus programas de protección social y alimentación escolar[14].

La Red SPAA genera incentivos para que los pequeños campesinos produzcan y comercialicen alimentos de manera inclusiva y eficiente. Adicionalmente, se garantiza la reducción de escasez y fluctuaciones de precios y cantidades. Esto mediante la generación y difusión de información comercial de precios y cantidades, así como del origen de los productos[15].

La FAO enmarca la Red SPAA en el desarrollo de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible: El 1, fin de la pobreza; el 2, hambre cero; el 5, igualdad

[12] Ibid. p. 9.

[13] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Red Regional de Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos. En: FAO [en línea]. Disponible en: https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/889372/.

[14] Ibid.

[15] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos (Red SPAA). En: FAO [en línea]. Disponible en: https://www.fao.org/in-action/redspaa/es.

de género; el 8, trabajo decente y crecimiento económico; el 10, reducción de las desigualdades; y el 12, producción y consumo responsables.

Por su parte, la CEPAL y las Naciones Unidas (ONU) también han recomendado a los Estados la compra pública de productos locales, tomando como referente las experiencias en Honduras y Guatemala. Se destaca que esto tiene efectos reales en la generación de empleo, la disminución de importaciones en favor de productos nacionales, los ingresos de los productores y el ahorro de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Adicionalmente, se proponen acciones articuladas con agencias de fomento en la producción, como la FAO, la FIDA, o la IICA[16].

Los indicadores económicos usados en este caso por la ONU y la CEPAL para evaluar los efectos y el impacto de la Compra Pública de Alimentos son:

1. Volumen de productos locales comprados por Tonelada métrica.
2. Proporción del volumen de productos locales en las compras locales por Porcentaje (%).
3. Valor de productos locales comprados por WFP por USD.
4. Proporción del valor de productos locales en las compras locales por Porcentaje (%).
5. Superficie de productos locales comprados por WFP por Hectárea.
6. Superficie asociada a la compra de 1.000 t. métricas de productos locales por ha/1.000 t métricas.
7. Superficie asociada a la compra de USD 1 millón de productos locales por ha/USD 1 millón.
8. Número de agricultores locales proveedores del WFP por N°.

[16] NAMDAR, Mina y SAA, Constanza. Las compras locales de alimentos como posible factor de desarrollo en América Latina y el Caribe. Estimación del impacto de las compras locales del Programa Mundial de Alimentos en Honduras y Guatemala. Naciones Unidas y CEPAL, 2023. pp. 41-42.

9. Número de agricultores locales proveedores del WFP asociados a la compra de 1.000 t métricas de productos locales por N°/1.000 t métricas.
10. Número de agricultores locales proveedores del WFP asociados a la compra de USD 1 millón de productos locales por N°/USD 1 millón.
11. Ingreso promedio por productor por venta al WFP por USD.
12. Margen bruto promedio por productor por venta al WFP por USD.
13. Número de empleos generados por producto local en el sector agrícola y agroindustrial por FTEa.
14. Número de empleos generados por la logística asociada a producto local por FTEa.
15. Número total de empleos generados por producto local por FTEa.
16. Empleo unitario por volumen de producto local por FTEa/1.000 t métricas.
17. Empleo unitario por valor de producto local por FTEa /USD 1 millón.
18. Número total de empleos generados por compra de producto local con recursos de transferencias monetarias por FTEa.
19. Empleo unitario generados por transferencias monetarias por FTEa /USD 1 millón Transferencia Monetaria.
20. Emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI) generadas por el transporte de los productos importados por Toneladas de CO_2 eq.
21. Emisiones de GEI Generadas por el transporte de los productos importados comprados localmente por Toneladas de CO_2 eq
22. Emisiones totales de GEI generadas por el transporte de los productos importados por Toneladas de CO_2 eq.
23. Emisiones unitarias de Gases de Efecto Invernadero (GEI) generados por el transporte de los productos importados (toneladas de CO_2 eq /tonelada de producto) por Toneladas de CO_2 eq/ tonelada de producto.

24. Ahorro de emisiones de GEI gracias a las compras locales por Toneladas de CO_2 eq.
25. Ahorro unitario de emisiones de GEI gracias a las compras locales (toneladas de CO_2 eq/tonelada de compra local) por Toneladas de CO_2 eq/ tonelada[17].

Por otro lado, entre las políticas y programas para la Compra Pública de Alimentos en América Latina que destaca la Organización Panamericana de la Salud se encuentran las siguientes[18]:

- En Bolivia, el Decreto Supremo N.º 27.328/2003, la Ley N.º 1.565/1999 y la Ley N.º 144/2011, por las cuales se busca el "*Acceso preferencial de los pequeños productores y organizaciones de la agricultura familiar a los sistemas alimentarios de los colegios, las empresas públicas y las instituciones de defensa*" y la "*Revolución productiva de la comunidad agrícola para la actuación del Estado en el campo de las compras públicas en la agricultura familiar*".

- En Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), contenido en las leyes N.º 10.696/2003 y N.º 12.512/2011 que:

> "*Dispone la compra de alimentos producidos por la agricultura familiar sin licitación y los destina a las personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y a aquellas atendidas por la red de asistencia social y seguridad alimentaria y nutricional. Establece la obligación de que todos los órganos federales deben adquirir el 30% de los alimentos de la agricultura familiar. Se incentivó a los cuarteles y unidades de las Fuerzas Armadas, a las universidades federales y a sus restaurantes, así como a los hospitales federales, entre otras entidades, para que incluyeran la agricultura familiar entre sus proveedores*".

[17] Ibid. pp. 14-15.

[18] ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Políticas saludables de compra y abastecimiento de alimentos para la Región de las Américas. Washington: OPS y OMS, 2024. pp. 23-25.

Esta política, como se verá más adelante, inspiró el Sistema de Compra Pública de Alimentos Colombiano, consagrado en la Ley 2046 de 2020.

- El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), contenido en la Ley N.º 11.947/2009, que "*Establece que el 30% del valor entregado al PNAE se debe emplear en la compra directa de productos de la agricultura familiar, medida que sirve para estimular el desarrollo económico y sostenible de las comunidades*".

- En el Salvador, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), establecida en 2000 y reformada por el Decreto Legislativo N.º 725/2011, que:

> "*Favorece las compras a las microempresas y pequeñas y medianas empresas nacionales, incluidas las asociaciones de cooperativas y productores agropecuarios, lo cual posibilita la compra de al menos el 12% del presupuesto anual, siempre que dichas entidades garanticen la calidad de los productos. La agenda se vincula a la alimentación escolar. Asimismo, se ha propuesto una ley que incluya la alimentación escolar, la educación alimentaria y nutricional, la salud, la regulación de los comedores escolares y las compras de la agricultura familiar*".

- En Ecuador, el Programa Nutriendo el Desarrollo y la Reserva Estratégica de Leche en Polvo de 2003, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas de 2008 y el Programa de Provisión de Alimentos (PAA) de 2013. "[...] *Se prioriza la compra a pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria. Se establece la obligación de comprar al menos el 30% de las materias primas a las asociaciones y los pequeños productores para los servicios de comidas a domicilio*". Esta ley también tiene profundas similitudes con la legislación colombiana.

- En Guatemala, el Acuerdo Ministerial N.º 1096-2012, que "*Vincula las compras públicas de productos de la agricultura familiar al Programa de*

Alimentación Escolar, lo que posibilita la descentralización de los recursos financieros que fortalecen la compra local de alimentos para los establecimientos educativos".

- En Honduras, la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de 2008, expedido con el Decreto N.º 135. "*Esta normativa establece que el sector público debe absorber el 30% de la producción o de la generación de los productos y servicios de estas empresas*".

- En Nicaragua, la Ley de contrataciones administrativas del sector público (Ley N.º 737) y la Ley de fomento al sector lácteo y del vaso de leche escolar (Ley N.º 688).

- En Paraguay, el Decreto N.º 1.056/2013 y la Ley sobre alimentación escolar y control sanitario (Ley N.º 5.210 de 2014), que:

  "*Mediante un proceso simplificado, esta ley garantizó el mercado y la comercialización de los productos agropecuarios de los agricultores familiares a precios más bajos, mediante la compra institucional (hospitales, policía, ejército, sistema de prisiones y alimentación escolar). De este modo, permite que los pequeños productores tengan acceso al mercado a través de las compras públicas y la alimentación saludable para los estudiantes*".

- En Perú, la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto legislativo N.º 1017/2008), que "*[...] establece los procedimientos para que las instituciones del Estado convoquen los procesos de selección de contratistas para la adquisición de bienes, servicios y obras. El Programa del Vaso de Leche tiene un sistema específico de compras públicas que prioriza las compras a los campesinos y pequeños productores*".

- En Uruguay, las leyes N.º 18.362/2008 y N.º 19.292/2014.

En todos estos programas, se destaca la importancia de los siguientes elementos: *i)* Capacidad institucional para la agricultura familiar y las compras públicas; *ii)* Capacidad de desarrollo agrícola local, regional y nacional; *iii)* Capacidad de comercialización de los productos y su vinculación con los programas sociales; *iv)* Marco institucional y legal; *v)* Gobernanza y articulación interinstitucional e intersectorial; *vi)* Presupuesto público; *vii)* Infraestructura y asistencia técnica; *viii)* Perspectiva de la demanda de alimentos; *ix)* Perspectiva del suministro de alimentos y *x)* Transparencia, seguimiento y evaluación[19].

La Compra Pública de Alimentos en Colombia fue regulada particularmente en 2019, cuando se elevó a rango legal, con la Ley 1955, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Esta norma estableció, en su artículo 229, que las entidades descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales, cuando demanden alimentos para la realización de programas alimentarios, deben 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

Posteriormente, la institución de la Compra Pública de Alimentos, inspirada en los lineamientos y recomendaciones internacionales, tuvo un fuerte desarrollo en 2020, con la Ley 2046, "*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*", conocida como la "Ley de Compra Pública de Alimentos". Según el artículo 1 de esta, todos los programas estatales de suministro y distribución de alimentos deben contar con la participación de pequeños productores locales y productores agropecuarios "[...] *cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas*". Esto, en el caso de comunidades

[19] Ibid. pp. 25-26.

étnicas, respetando sus usos y costumbres, y derechos colectivos, como dispone el artículo 2 de la Ley.

El artículo 3 contempla como instituciones sujetas a las normas sobre Compra Pública de Alimentos a las entidades territoriales, sociedades de economía mixta y particulares que manejen recursos públicos en el territorio nacional, cuando éstas demanden alimentos para el abastecimiento y suministro de productos agropecuarios, cumpliendo con los respectivos estándares sanitarios. Adicionalmente, se contemplan "[...] *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 el artículo 4, se establecen como definiciones importantes a tener en cuenta, entre otras:

> "*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 y seguridad alimentaria*.
>
> *Compra local de alimentos: Es la acción de adquirir uno o varios alimentos ofrecidos por pequeños productores agropecuarios y productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas dentro de la zona geográfica para la compra local de alimentos que cumplan con los requisitos sanitarios en materia de calidad e inocuidad*.
>
> [...]
>
> *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 pequeños productores, agropecuarios y productores cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y*

> *Comunitaria, o de sus organizaciones y destinados a los programas institucionales de los sujetos de que trata el artículo 3 de la presente ley. 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*".

Esta política pública contempla, para su articulación y desarrollo, la creación de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos (artículo 5 de la Ley *ibidem*), así como el diseño e implementación de planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar a autoridades públicas en temas como: Seguridad y soberanía alimentaria; agroecología y producción sostenible; prevención de pérdida y desperdicio de alimentos; 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; y otras temáticas que requieran ser definidas por la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos (artículo 6).

La Ley 2046 fue desarrollada por el Decreto 248 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 su artículo 2.20.1.1.3., este dispone que las entidades contempladas por el citado artículo 3 de la Ley 2046, cuando compren alimentos, deben adquirir localmente alimentos a pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en, al menos, un porcentaje del treinta por ciento (30%) de los recursos presupuestales de cada entidad destinados a la compra de alimentos. Si la oferta de estos es menor a lo establecido, debe informarse dicha situación a la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales en los cinco (5) días siguientes al conocimiento de la situación. Esta entidad tendrá entonces cinco (5) días para hacer un listado de pequeños productores y/o

productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes se puede comprar para suplir el porcentaje restante.

Para concluir, se toma como referente a Julio Prudencio Bohrt, para quien las Compras Públicas de Alimentos se están convirtiendo en una institución fundamental en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos por su propiciamiento de aperturas de mercados internos, el fomento a sectores productivos y de transformación, la facilitación del desarrollo sostenible y aspectos adicionales, como la garantía de la soberanía alimentaria, la participación social, la alimentación y la educación[20].

5. Marco normativo de las compras públicas en Colombia

En el contexto colombiano, de forma paulatina, la contratación estatal se ha insertado en una lógica estratégica para promover determinados objetivos de interés general. Desde esta perspectiva, no solo es un instrumento para la adquisición de obras, bienes o servicios, sino también un campo para impulsar políticas sociales. Ejemplo de ello corresponde a regulaciones específicas dentro del Sistema de Compras Públicas para la protección de la industria nacional, personas en situación de discapacidad o sujetos de especial protección constitucional, promoción de desarrollo de las regiones, Mipymes y emprendimientos o empresas de mujeres, reducción gradual de la producción y consumo de productos plásticos de un solo uso, inclusión de criterios sociales y ambientales en los procesos de selección, etc. Por ello, la doctrina apunta que estas políticas:

> "[…] han de ser integradas en un complejo jurídico que permita que la Administración pública, en colaboración con el sector privado, sea el social o el puramente empresarial, pueda poner a disposición de los ciudadanos obras, bienes y servicios de la mayor calidad con el más elevado

[20] BOHRT, Julio Prudencio. Las compras públicas de alimentos: ¿una alternativa para la producción agrícola campesina?. En: BOHRT, Julio Prudencio y ARGANDOÑA, Bishelly Elías [ed.]. Las compras públicas ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?. La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, 2014. p. 26.

> compromiso social. Tal pretensión, ni es imposible ni es consecuencia de músicas celestiales. Es posible siempre y cuándo se parta de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Una metodología de acercamiento, tanto al Derecho Administrativo, como a las Políticas Públicas, que cuándo se aplica produce resultados en los que se aprecia el equilibrio entre sensibilidad social, libertad económica y rigor jurídico"[21].

A los programas descritos, se suman incentivos para la Compra Pública de Alimentos previstos en las Leyes 1955 de 2019 y 2046 de 2020, desarrolladas por el Decreto 248 de 2021. En la práctica contractual de las entidades públicas, dichas compras corresponden al suministro o adquisición de bienes de características técnicas uniformes, ya que "[…] poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos" –artículo 2.2, inciso 1° del literal a), de la Ley 1150 de 2007–. Este aspecto incide tanto en los procedimientos de selección aplicables como en la ponderación de la oferta más conveniente para las entidades contratantes, lo que –a su vez– genera dificultades para la aplicación de los incentivos previstos para la compra de alimentos.

En esta perspectiva, en este capítulo tiene como propósito explicar el marco jurídico de las Compras Públicas de Alimentos en la contratación estatal colombiana y se exponer algunos obstáculos jurídicos en la implementación de esta política pública. Para ello, se abordará la regulación del tema en los siguientes cuerpos normativos: i) disposiciones constitucionales; ii) disposiciones legales y; iii) disposiciones de orden reglamentario.

5.1. Disposiciones constitucionales

Con la Constitución Política de 1991, la República de Colombia se estableció como un Estado Social de Derecho, lo cual implicó la creación de herramientas

[21] RODRÍGUEZ–ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho administrativo del Estado Social y Democrático de Derecho. Santiago: Ediciones Olejnik, 2023. p. 386.

constitucionales para la protección de los derechos fundamentales de primera generación y la obligación de las autoridades de cumplir con los fines estatales, teniendo como premisa principal la garantía de la dignidad humana y el bienestar de la colectividad, por mencionar algunos cambios introducidos en el proceso constitucional.

Las autoridades, para el cumplimiento del mandato establecido por la concepción de Estado Social de Derecho, esto es, estar al servicio de los intereses generales, deben cumplir sus funciones con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

Respecto al tema central del presente estudio, se destaca que, por un lado, el artículo 64 de la Constitución Política señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, comunicaciones, y de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos y determina que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección. Sobre este último aspecto, el Acto Legislativo 01 de 2023 *"Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional"* reformó el citado artículo, reconociendo de manera expresa al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección. Esta categoría ya había sido otorgada para ciertos supuestos por la Corte Constitucional, por ejemplo, en sentencias como C-077 de 2017, en la cual la Alta Corporación consideró que *"los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente"*[22].

[22] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 del 8 de febrero de 2017. Expedientes D- 11275 y D-11276. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Gil.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

Dentro de los aspectos novedosos el Acto Legislativo referido, es posible afirmar que el artículo constitucional establece que el Estado velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos cono a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Por otro lado, el artículo 65 *ibidem* indica 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. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Más adelante, el artículo 333 de la Carta Política señala que el Estado, entre otras acciones, fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. Así mismo, dispone que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común.

Por último, el artículo 334 constitucional establece que, el Estado tiene la dirección general de la economía del país, para lo cual puede intervenir en la explotación de los recursos naturales, el uso suelo, en la producción, distribución, utilización de los bienes y servicios públicos para asegurar que todos los ciudadanos, tengan acceso pleno al conjunto de bienes y servicios básicos.

De conformidad con lo anterior, la actuación contractual de las entidades estatales debe propender por el cumplimiento de los fines estatales, la

prevalencia del interés público y la satisfacción de los intereses colectivos. Dichos mandatos cobran mayor importancia cuando se pretende solucionar el problema de seguridad alimentaria en Colombia y promover una mayor participación de los pequeños productores locales y de los miembros de la agricultura campesina familiar y comunitaria en el sistema de compras y contratación pública.

5.2. Disposiciones legales

5.2.1. Nociones generales del sistema de compras públicas y contratación en Colombia

El Congreso de la República de Colombia, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política Colombiana, fijó las reglas y principios de la contratación pública con la expedición de la *Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*, lo anterior bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el caso de encontrar vacíos legales, permite la remisión a la normativa civil y/o comercial. No obstante, hasta en dichos casos todas las acciones contractuales deben ceñirse bajo los preceptos de la buena fe, la igualdad-equilibrio, la selección objetiva y demás principios.

Si bien todas entidades públicas deben acudir a la compra de bienes, servicios y obras para el cabal cumplimiento de su misionalidad y así garantizar los fines esenciales del Estado a través de las compras públicas o contratación, es necesario aclarar, que algunas de estas entidades por expresa disposición legal, naturaleza o situación de competencia, tienen condiciones especiales que las exceptúan del sometimiento al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Lo anterior sin perjuicio que, por tratarse de la administración y ejecución de recursos públicos, deben implementar manuales de contratación sujetos a unas reglas mínimas que garanticen el cumplimiento

de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, los servidores públicos que, en cumplimiento de sus funciones, celebren contratos públicos, deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

i) el cumplimiento de los fines estatales;

ii) la continua y eficiente prestación de los servicios públicos;

iii) la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las entidades públicas en la consecución de dichos fines.

Con posterioridad, el Congreso expidió la *Ley 1150 del 2007*, mediante la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se establecieron las siguientes modalidades de selección o escogencia del contratista:

i) Licitación Pública.

ii) Selección abreviada.

iii) Concurso de méritos.

iv) Contratación directa.

v) Mínima cuantía.

El Congreso de la Republica a través de la *Ley de 1474 de 2011*, procedió a establecer una serie de medidas administrativas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción. Este estatuto contempla, entre otros aspectos importantes: inhabilidades, acción de repetición, responsabilidad fiscal, acciones de control interno de las entidades públicas, medidas penales, sanciones administrativas entre otras.

Expuesto el marco normativo que rigen las compras públicas en Colombia, a continuación, se expondrán los procedimientos contractuales para la Compra Pública de Alimentos y el contexto y finalidad de los incentivos regulados el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020.

5.2.2. Procedimientos contractuales para la Compra Pública de Alimentos

Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los procesos de selección se rigen por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. El numeral primero, inciso primero, de la norma citada dispone que "La escogencia del contratista se efectuará por *regla general* a través de licitación pública, con las *excepciones* que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo", norma que sustituye el derogado numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 sobre el principio de transparencia[23].

En este contexto, salvo norma especial que ordene la celebración del negocio jurídico por otra modalidad de selección, debe aplicarse la regla general de licitación pública[24]. Por ello, dependiendo del objeto o el valor de presupuesto oficial, es posible la aplicación de otros procedimientos contractuales. Estos pueden ser con pluralidad de oferentes –v. gr. la selección abreviada de menor

[23] El inciso primero de norma disponía que, conforme al principio de transparencia, "*La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos*, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente" (Énfasis fuera de texto). La expresión en cursiva fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-400 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, y derogado integralmente por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

[24] Sobre la articulación de los diferentes procesos de selección previstos en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, DÁVILA VINUEZA considera lo siguiente: "En las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 los demás procedimientos de selección distintos a la licitación pública, se convierten en procedimientos excepcionales y procedentes únicamente en los casos taxativamente contemplados en la ley. Pero la excepción no es respecto de los principios de transparencia, economía y responsabilidad y del deber de selección objetiva como parece lo han entendido algunas entidades estales. Estos principios que […] desarrollan los rectores de la función pública de orden constitucional y legal (art. 209 C.N., y art. 3° CPACA) son aplicables con todo rigor a los procedimientos de excepción. Siendo ello así, la excepción de que se habla es respecto del proceso licitatorio regulado en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993 con las variantes introducidas por el artículo 2°, numeral 1, de la ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015 (*Presentación de la oferta de manera dinámica*). Es decir, que ante la ausencia de una causal concreta para un determinado evento específico, la selección debe asumir la que el ordenamiento jurídico regula como licitación pública. Por eso es que, además, las causas excepcionales de selección son de interpretación restrictiva y no admiten analogía ni la interpretación extensiva. Genera nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación de poder, y nulidad del acto administrativo de selección cualquier artilugio que implique socavar la principal manifestación del principio de transparencia, cual es la selección por vía de licitación". (DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera Edición. Bogotá: Legis, 2016. p. 463).

cuantía o la mínima cuantía– o sin concurrencia de proponentes –por ejemplo, la contratación directa–.

Respecto a la selección abreviada, el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que "[…] corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual", regulando cada una de las causales[25].

[25] El numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: "[…] Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos; vb) La contratación de menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

[…];

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 1122 de 2007, la celebración de contratos para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios;

d) La contratación cuyo proceso de licitación pública haya sido declarado desierto; en cuyo caso la entidad deberá iniciar la selección abreviada dentro de los cuatro meses siguientes a la declaración de desierta del proceso inicial;óe) La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995.

[…];

f) Productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas;

g) Los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales Estatales y de las Sociedades de Economía Mixta, con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993;

h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle, niños y niñas o jóvenes involucrados en grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y sostengan enfrentamientos violentos de diferente tipo, y población en alto grado de vulnerabilidad con reconocido estado de exclusión que requieran capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, incluidos los contratos fiduciarios que demanden;

i) La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional.

Se trata de un procedimiento que, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, agiliza la contratación estatal en los eventos en que no se justifica adelantar una licitación pública, pero tampoco limitar la participación de los proponentes como en la contratación directa, de forma tal que es un mecanismo de selección objetiva que asegura una mayor concurrencia de participantes sin sacrificar los principios de eficacia y eficiencia en el proceso de selección. En la exposición de motivos se explica lo siguiente:

> "– Si bien la Licitación Pública sigue siendo la regla general, la misma pasa a reservarse para los procesos en los que la complejidad del objeto a contratar amerita la larga y cuidadosa ponderación de factores técnicos y económicos de las propuestas […].
>
> – Se crea la llamada "selección abreviada", para permitir la existencia de procedimientos de selección que, basados estrictamente en los principios cardinales de la contratación pública, permitan de manera ágil la adopción de decisiones de selección. En el sentido antedicho, las innovaciones del proceso de selección abreviada empiezan por una medida trascendental, para llevar a sólo horas los contratos referidos a la adquisición bienes de "características técnicas uniformes y de común utilización" […].
>
> – Adicionalmente en esta categoría se recoge la llamada "menor cuantía" (sólo aplicable en lo sucesivo a bienes o servicios diferentes de los anteriores), así como otros procesos que por su naturaleza o circunstancias deben ser objeto de tratamiento expedido, tales como la defensa y seguridad nacional, entre otras"[26].

De esta manera, la selección abreviada se caracteriza por tener etapas un poco sencillas y términos relativamente más cortos que los de la licitación pública, lo cual se justifica por las circunstancias, la naturaleza y los objetos que

---

j) Los bienes y servicios no uniformes de común utilización por parte de las entidades públicas, para lo cual la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - podrá celebrar acuerdos marco de precios y demás instrumentos de agregación de demanda. Estos acuerdos marco de precios también serán de obligatorio uso de las entidades del Estado a las que se refiere el parágrafo 5 del artículo 2 de la presente ley, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019".

[26] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Exposición de motivos de la Ley 1150 de 2007. Gaceta del Congreso No. 458 del 1º de agosto de 2005. p. 8.

se contratan a través de esta modalidad, los cuales requieren de procedimientos un poco más agiles, sencillos y eficientes.

El Decreto 1082 de 2015 desarrolla las causales, regulando el pliego de condiciones, el procedimiento, las etapas, entre otros. Según el Consejo de Estado, el propósito del legislador es "[…] proveer de mayor agilidad y eficiencia la contratación de algunos bienes o servicios, en los que es deseable la concurrencia de oferentes, pero no en los términos y condiciones de una licitación pública, sino de manera abreviada o, en términos de la ley, simplificada"[27].

Ahora bien, el literal a) del artículo 2, numeral 2 de la Ley 1150 de 2007 regula la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización como causal de selección abreviada. Para esta modalidad, el inciso segundo de la norma citada dispone que "[…] las entidades deberán […] hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos".

Con el literal j) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007, esta modalidad de selección se extiende a los bienes y servicios no uniformes de común utilización. La causal fue adicionada por el artículo 54 de la Ley 2195 de 2022, y dispone que "[…] la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente podrá celebrar acuerdos marco de precios y demás instrumentos de agregación de demanda" y que "Estos acuerdos marco de precios también serán de obligatorio uso de las entidades del Estado a las que se refiere el parágrafo 5° del artículo 2° de la presente ley […]".

Las normas vigentes refuerzan el carácter vinculante de estos instrumentos de agregación de demanda. Precisamente, el inciso primero del artículo 2.2.1.2.1.2.7 del Decreto 1082 de 2015 –modificado por el artículo 8 del Decreto 142 de 2023– prescribe que "Las entidades estatales sometidas al

[27] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública están obligadas a adquirir Bienes y Servicios Uniformes y No Uniformes de Común Utilización, a través de los Acuerdos Marco de Precios previamente justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente".

De esta manera, el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 dispone que la selección de proveedores derivada de este instrumento de agregación de demanda posibilita que las entidades estatales adquieran los bienes y servicios ofrecidos mediante órdenes de compra. Así, cada una de las órdenes realizadas al proveedor respectivo constituye un contrato en las condiciones previstas en el acuerdo marco.

La Agencia debe efectuar procesos de contratación para suscribir acuerdos marco de precios, teniendo en cuenta los bienes y servicios de características técnicas uniformes o no uniformes de común utilización, contenidos en los planes anuales de adquisiciones de las entidades estatales y la información disponible en el sistema de compras y contratación pública –artículo 2.2.1.2.1.2.8 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 9 del Decreto 142 de 2023. Dichos procesos se diseñarán y organizarán de acuerdo con el análisis del sector y usando la modalidad de selección que corresponda –artículo 2.2.1.2.1.2.10 *ibidem*–.

Como se observa, la referencia a los *bienes y servicios de características técnicas no uniformes de común utilización* deriva del artículo 54 de la Ley 2195 de 2022, el cual adicionó el literal j) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007. Esta norma complementa la causal de selección abreviada del literal a) del artículo 2.2 *ibidem* para los *bienes y servicios de características técnicas uniformes de común utilización*. Ambas tienen desarrollo en el Decreto 142 del 2023, especialmente, cuando el artículo 189.11 constitucional faculta al Presidente de la República para que ejerza la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Asimismo, el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 introdujo los Sistemas Dinámicos de Adquisición como un conjunto ordenado de reglas, procedimientos, características y actores que comprenden una serie de etapas sucesivas y relacionadas, con atributos que flexibilizan la dinámica de acceso y operación a los distintos Mecanismos de Agregación de Demanda para la compra pública, posibilitando la actualización permanente frente a las condiciones cambiantes del mercado, así como de los bienes, servicios, proveedores, factores de ponderación, con el fin de promover una mayor pluralidad de oferentes, racionalización de la contratación y la satisfacción de las necesidades de las Entidades Estatales, que a su vez, puede constituirse como una herramienta de promoción de acceso a las compras públicas y de los actores de la Economía Popular y Comunitaria.

En tal sentido, la norma precisa que es competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– diseñar y organizar sistemas dinámicos de adquisición, cuyo procedimiento podrá contener los siguientes aspectos: "[...] i) las condiciones para adquisición de bienes o prestación de servicios al amparo del sistema dinámico de adquisición; ii) las condiciones a través de las cuales las entidades se vinculan al sistema dinámico de adquisición; iii) las condiciones como los proponentes seleccionados entregan los bienes y prestan los servicios; iv) la forma como las entidades pagan por los bienes o servicios" (énfasis fuera de texto). Además, agrega que "El sistema dinámico de adquisición estará abierto durante todo el período de vigencia para que cualquier proponente que cumpla los criterios de selección se adhiera a este. Para el efecto, deberá presentar oferta a través de la plataforma Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-, con el propósito de que la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente la evalúe en los términos definidos en los documentos del proceso".

El artículo 102 de la Ley 2294 de 2023 también dispone que "La Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente– podrá realizar procesos de contratación cuyos oferentes sean actores de la economía popular. En dichos casos no se requerirá la presentación del RUP para participar en el proceso de selección" *(Énfasis fuera de texto)*. Asimismo, dispone que en todo

caso los proponentes deberán "[…] cumplir con los criterios de selección del proceso de contratación de conformidad con los lineamientos determinados por la Agencia, los cuales buscarán tanto el cumplimiento de las obligaciones contractuales, como la participación efectiva de las unidades de la economía popular" *(Énfasis fuera de texto)*.

El inciso normativo precitado en el anterior párrafo hace especial énfasis en la promoción de acceso a las compras públicas a los actores de la economía popular y comunitaria, y en general, a todos los actores de las compras públicas destinatarios de la norma. En efecto, se busca que los actores de la economía popular participen en los sistemas dinámicos de adquisición, sin que se requiera la exigencia de RUP, cuando la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente así lo determine en los procesos de contratación.

Como desarrollo de este precepto normativo, se expidió la Resolución 358 de junio de 2025, "Por medio del cual se diseñan y organizan los Sistemas Dinámicos de Adquisición". En dicha Resolución tiene como el diseño y organización de los Sistemas Dinámicos de Adquisición de que trata el artículo 102 de la Ley 2294 de 2023, por lo que establece parámetros y lineamientos para su implementación en la operación principal y secundaria de los diferentes Mecanismos de Agregación de Demanda que diseñe, organice y celebre la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En torno a los actores de la economía popular se destaca que esta Resolución en su artículo 12 prescribe que los actores de la Economía Popular y Comunitaria no requerirán de Registro Único de Proponentes –RUP– para participar en los procesos de selección que se desarrollen para implementación de los Sistemas Dinámicos de Adquisición, independiente de la modalidad de selección aplicable. En efecto, los oferentes deben acreditar que hacen parte de la Economía Popular y Comunitaria, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y artículo 2.2.16.1.4. del Decreto 1082 de 2015, o las normas que lo complementen, sustituyan o modifiquen.

Además, dispone que deben acreditarse los requisitos habilitantes que le sean exigibles de conformidad con los Documentos del Proceso de la Operación

Primaria, lo cuales deben ser acordes a las capacidades de los actores de la Economía Popular y Comunitaria, y proporcionales con las obligaciones contractuales que contraen. De este modo, este tipo de incentivos, como es el Sistema Dinámico de Adquisiciones busca un mayor crecimiento y desarrollo de la economía popular, siendo incentivada por el Estado, a partir de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo.

Fuera de selección abreviada por subasta inversa, por acuerdo marco de precios o por bolsa de productos, sin perjuicio de la implementación de los sistemas dinámicos previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, también es necesario tener en cuenta la mínima cuantía. El artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 modificó el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual regula esta modalidad de selección. A través de ésta, la entidad estatal realiza una convocatoria pública para recibir ofertas de bienes o servicios cuyo valor no excede el diez por ciento (10%) de la menor cuantía. Fue creada por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, disponiendo que el factor determinante para adelantarla es el valor del presupuesto oficial con independencia de su objeto. Por lo demás, como en este procedimiento el contrato se perfecciona con la aceptación de la oferta, se considera un sucedáneo de los denominados "contratos sin formalidades plenas"[28].

En esencia, el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 conserva a grandes rasgos el procedimiento previsto en el derogado artículo 94 de la Ley 1474 de

[28] Al respecto, la jurisprudencia explica que "[…] los contratos sin formalidades plenas no están previstos por la legislación nacional, pues […] el parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Ahora se les denomina contratos de mínima cuantía y se encuentran regulados por los artículos 2 de la Ley 1150 de 2007 y 94 de la Ley 1474 de 2011 […]; no obstante la denominación que reciban, realmente los contratos de mínima cuantía están desprovistos de algunas formalidades, como la instrumentación por escrito del acto contractual y ello hace que el tratamiento sea muy similar al que reciben los denominados contratos sin formalidades plenas; sin embargo, es de anotar que en el proceso de formación del consentimiento en los contratos de mínima cuantía, quien presenta la oferta es quien tiene la expectativa de contratar con la entidad estatal y ésta, a su turno, es la que acepta, de manera expresa e incondicional, la oferta presentada por el particular, sin que en estos casos pueda darse el perfeccionamiento del contrato por el consentimiento tácito de los intervinientes, contrario a lo que sucedía en los contratos sin formalidades plenas" (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2012. Exp. 26.140. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera).

2011, el cual define los aspectos generales del procedimiento contractual[29]. No obstante, aludiendo expresamente al desarrollo reglamentario, el parágrafo primero introduce el siguiente cambio: "Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones *a Mipymes* o establecimientos que correspondan a la definición de 'gran almacén' señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional" (Énfasis fuera de texto).

Esta modificación es importante, pues antes de la Ley de Emprendimiento era imposible limitar a Mipymes la mínima cuantía, especialmente, cuando el artículo 94 la Ley 1474 de 2011 disponía que no era aplicable la Ley 816 de 2003, "Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública", ni el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, relacionado con la promoción del desarrollo en la contratación pública. A partir de la expedición del artículo 30, parágrafo 2, de la Ley 2069 de 2020, "La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003". Es decir, al no prohibir la aplicación del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, la norma permite las convocatorias limitadas a Mipymes en esta modalidad de selección. Actualmente, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 12 del Decreto 143 de 2023, el procedimiento está desarrollado en el Decreto 1860 de 2021 que modificó los artículos 2.2.1.2.1.5.1 y siguientes del Decreto 1082 de 2015.

[29] Ambas normas disponen lo siguiente: "5) Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal".

Es necesario tener en cuenta que el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019 había adicionado el parágrafo 3 del artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, el cual disponía lo siguiente: "En aquellos eventos en que las entidades estatales deban contratar bienes o servicios de características técnicas uniformes que se encuentren en un acuerdo marco de precios y cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía, las entidades deberán realizar la adquisición a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, siempre que el bien o servicio esté disponible por ese medio". De conformidad con esta regla, en caso de concurrencia de la selección abreviada por acuerdo marco de precios y de mínima cuantía, la modalidad de selección aplicable sería la de selección abreviada por acuerdo marco de precios.

No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, que modificó de manera integral el procedimiento de selección de mínima cuantía, se derogó el artículo 42 de la Ley 1955 de 2019. En ese sentido, con fundamento en la nueva regulación establecida por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020 y reglamentada con el Decreto 1860 de 2021, cuando el valor del objeto que se pretende contratar no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad, independientemente de su objeto, debe adelantarse el procedimiento de contratación con base en la modalidad de selección de mínima cuantía, pues en este caso no debe tenerse en cuenta el objeto, sino solo el valor del contrato.

Asimismo, sin perjuicio de la verificación de los requisitos habilitantes, el único criterio de evaluación que determina la aceptación de la oferta en la mínima cuantía es el menor precio ofrecido –artículo 2.5, literal c), de la Ley 1150 de 2007–. En esto se parece a los procedimientos de selección cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes, pues no es posible la ponderación de algún factor distinto al mencionado –artículo 5, numeral 3, de la Ley 1150 de 2007–. Esta idea es importante, porque dichos mandatos restringen el alcance de los incentivos previstos en las Leyes 1955 de 2019 y 2046 de 2020, por un lado, y del Decreto 248 de 2021, por otro. Ambas regulaciones se analizarán en los dos (2) apartados siguientes del presente escrito.

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

La contratación pública o el 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 servicios[30]. 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 las 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", dispone 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.

[30] 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).

> 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". En su artículo 7 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 norma.

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) 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–.

5.3. Disposiciones reglamentarias y otras

5.3.1. Decreto 248 de 2021, que modifica el Decreto 1071 de 2015, respecto a la promoción de la compra pública de alimentos y los incentivos contractuales

En el marco de la Ley 2046 de 2020, se expidió el Decreto 248 del 9 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 seria 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"[31].

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 adicionales facultativos, etc.

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 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

[31] 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.

Técnica de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales en el término máximo en los 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.

Teniendo en cuenta esta promoción de compra pública de alimentos, el artículo 2.20.1.1.4 regula el contrato de promesa de proveeduría[32]. La norma prescribe que las entidades que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, deben solicitar 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. La promesa de contrato de proveeduría debe constar por escrito. En tal sentido, este 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

[32] "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.mParágrafo. 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".

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 necesaria una interpretación sistemática[33] con el artículo 2.20.1.2.3 *ibidem* que establece uno de los puntajes adicionales que se regulan en este Decreto, cuyo tenor literal prescribe:

> "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 2° 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)

[33] 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).

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

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 solo es un requisito habilitante en los procesos para la adquisición, suministro y entrega de alimentos, sino que también es 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 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, también es 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.

Para efectos del artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, el puntaje mínimo del diez por ciento (10%) del total de los puntos que debe asignarse 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*. Esto significa que no podrán beneficiarse del

puntaje adicional quienes presenten contratos de proveeduría por debajo del mínimo previsto en el pliego de condiciones, de manera que únicamente se asignará a quienes superen la proporción exigida en los documentos del proceso.

Ahora bien, respecto 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 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, esto es donde se van a consumir.

Igualmente, 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". Por lo demás, en congruencia con el parágrafo 2 del artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, el parágrafo 2 del artículo 2.20.1.2.1 *ibidem* dispone que "[…] Para acreditar la calidad de productor de la Agricultura, Campesina, Familiar y Comunitaria deberá demostrar que figuran como productor de la ACFC, 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 una vez entre en operación".

Tratándose del puntaje adicional para los pequeños productores agropecuarios locales o productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria Local y/o sus organizaciones, el parágrafo 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 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". De lo anterior se desprende que ninguna de las normas citadas establece una equivalencia entre el productor agropecuario

nacional y el local, pues cada calidad se demuestra conforme al marco normativo previsto en el decreto.

5.3.2. Resolución 335 de 2021 "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)"

En Colombia, la compra pública de alimentos que más tiene impacto, en términos presupuestales y de alcance poblacional, se encuentra reflejada en el desarrollo del Plan Alimentación Escolar – PAE. Su fundamento normativo se desarrolla a partir de la expedición de la Ley 2167 de 2021 *"Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico",* señalando en su artículo 1° que su objeto consiste en establecer lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante todo el calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva, coordinada, articulada y conjunta de los recursos de la nación, los distritos, los departamentos y los municipios.

En desarrollo de lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UAPA, emitió la Resolución 335 de 2021, donde se establecen los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), por parte de las entidades territoriales certificadas (Secretarías de Educación departamentales, distritales o municipales). Adicionalmente, se derivó un anexo técnico, donde se fijan los estándares técnicos obligatorios en los procesos contractuales, donde se debe cubrir el complemento alimentario saludable, sostenible y agradable en el entorno escolar, teniendo en cuenta, aspectos culturales y territoriales.

5.3.3. Pago contra entrega

El artículo 10 de la Ley 2046 de 2020 estableció que las entidades estatales que participan en el sistema de compras públicas realicen el "Pago Contra Entrega"

de las compras realizadas a los pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y sus organizaciones, para fortalecer y promover la economía de estos sujetos de la economía. El objetivo central es garantizar que los agricultores de los sectores vulnerables –pequeños productores, familias campesinas, comunidades rurales– puedan acceder al mercado público de alimentos, vender sus productos al Estado o a entidades contratistas, y recibir el pago de forma inmediata al momento de la entrega, lo que reduce barreras financieras y de liquidez.

En cumplimiento de dicho mandato, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como entidad integrante de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas de Alimentos creada mediante la Ley 2046 de 2020 y con la intención de promover mejores prácticas en la contratación pública expidió la "Guía para la Implementación del "Pago Contra Entrega" a Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar Y Comunitaria"[34], por medio de la cual se sugirió la inclusión de dos (2) cláusulas en los contratos celebrados para la compra de alimentos.

En efecto, la primera cláusula quedo determinada en los siguientes términos:

> "El supervisor del contrato deberá verificar que el contratista haya comprado el o los productos directamente a los pequeños productores o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o a sus organizaciones, de conformidad con los listados registrados y validados por las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces, conforme a lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020 y Decreto 248 de 2021, y la demás normativa que los adicione, modifique o sustituya. Así mismo verificará que se haya realizado el pago contra entrega del producto a los pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones por parte del contratista".

[34] AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. "Guía para la implementación del "Pago Contra Entrega" a Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria". Disponible en el siguiente enlace: cce-gad-gi-_64_guia_pago_contra_entrega_pequenos_productores_y_productores_de_la_agricultura_v1_05-12-20235.pdf (colombiacompra.gov.co)

Por otro lado, la segunda cláusula se estructuró de la siguiente manera:

> "El Contratista deberá pagar contra entrega el o los productos adquiridos a los pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones. La forma de pago utilizada por el Contratista para realizar el pago de los productos a los pequeños productores y demás actores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, o de sus organizaciones, se deberá realizar en efectivo, cheque de gerencia, transferencia bancaria a cuentas de ahorros, cuentas corrientes o transferencias a través de billeteras digitales, depósitos de bajo monto o transferencias a cuentas de ahorros de trámite simplificado (CATS)".

Para esto es necesario que los indicadores financieros exigidos en el proceso de evaluación de los proveedores sean más robustos, atendiendo a los requerimientos de cada modalidad de selección, tales como la rentabilidad sobre el activo, la obertura de intereses, la rentabilidad sobre patrimonio, la razón de endeudamiento, el índice de liquidez, el capital de trabajo o la capacidad de endeudamiento.

Esta guía se orienta a permitir que los pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria puedan participan en el mercado de compras públicas de alimentos, sin que tengan contar con una capacidad económica que les permita soportar los extensos tiempos de pago de facturas por parte de las entidades estatales, facilitando el acceso al sistema de compras públicas.

Sin embargo, la guía no impone una obligación vinculante para todas las entidades públicas, pues es un documento orientativo emitido por la CCE dentro de su rol técnico-normativo. Esto significa que una entidad estatal puede decidir no usarla, o adaptarla parcialmente, sin que haya una sanción por dichas causas. En efecto, la contratación pública sigue regida por la normativa general, y muchas de esas exigencias pueden seguir siendo barreras para productores rurales, especialmente, pequeños o informales. En otras palabras, la guía está disponible como herramienta, no como mandato obligatorio universal. Por lo

tanto, su impacto depende mucho de la voluntad institucional, los procesos administrativos y las decisiones de cada entidad. Este carácter no obligatorio debilita su potencial como reforma estructural: sin un mandato firme, la guía es un manual de buenas prácticas.

Por lo demás, hasta ahora no se ha publicado estudios independientes, demuestren de forma concluyente que, tras la guía, haya aumentado significativamente la participación real de pequeños productores en contratos públicos. Tampoco existen datos agregados que muestren que los tiempos de pago se han reducido de manera sistemática. En consecuencia, la guía define un mecanismo ideal –pago inmediato, formas variadas de cobro, inclusión financiera–, pero no garantiza que, en la práctica, ese mecanismo habilite efectivamente la participación de quienes tienen menos recursos. En muchos casos, los mismos requisitos de contratación –solvencia, garantías, trámites, capacidad logística– pueden continuar siendo barreras invisibles.

5.4. Las instituciones colombianas asociadas al Sistema de Compra Públicas de Alimentos

En el entorno colombiano, lo más cercano a una entidad como la Conab– institución del Estado brasileño a la que se refiere el numeral 5.3– fue el Instituto de Mercadeo Agropecuario –IDEMA–. De acuerdo con el artículo 44 del derogado Decreto 133 de 1976, "Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario", en calidad de empresa industrial y comercial de Estado, tenía las siguientes funciones: "*comprar, procurar, vender y distribuir productos agropecuarios de origen nacional; mantener existencias reguladoras de productos agropecuarios; importar productos alimenticios cuyo abastecimiento en el país no sea suficiente a juicio de su Junta Respectiva; exportar excedentes de producción agropecuarios; asumir al mercadeo exterior de productos agropecuarios cuando así lo decida el Ministerio de Agricultura conforme a lo dispuesto en el presente Decreto; intervenir en el mercadeo de aquellos productos agropecuarios que convenga estimular por consideración de interés nacional. El Comité de Coordinación Ejecutiva determinará periódicamente los productos que el IDEMA*

deba adquirir, así como los precios mínimos de adquisición; realizar las operaciones financieras propias de su actividad comercial e industrial; promover el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios; efectuar y mantener estudios actualizados sobre la situación del mercado de productos agropecuarios; intervenir en la distribución de productos alimenticios, manufacturados, cuando a juicio del Ministerio lo exijan las necesidades de abastecimiento público; así como promover y participar en la organización de sistemas asociativos de mercadeo, almacenamiento, procesamiento y distribución de productos agropecuarios."

Aunque las competencias de dicho órgano fueron modificadas por el Decreto 501 de 1989, por el Decreto 2136 de 1992 y la Ley 101 de 1993, su liquidación se ordenó mediante el Decreto 1675 de 1997. Su desaparición demuestra cómo Colombia transitó de un modelo de intervención estatal directa en el mercado agropecuario hacia un modelo más liberalizado, pero sin un norte metodológico. Esta desaparición implicó abandonar regulaciones de precios, existencias reguladoras y compras públicas centralizadas, para dejarlo a un libre mercado sin perspectiva de crecimiento y desarrollo del sector agrícola.

Colombia quedó sin un agente regulador que tenga la competencia de estabilizar precios, garantizar reservas estratégicas y canalizar compras públicas de alimentos, lo que puso en aprietos a los pequeños productores expuestos a la volatilidad del mercado y a la intermediación excesiva. Experiencias como la de Conab, en el escenario colombiano, llaman a revisitar y retroalimentar la política de compras públicas de alimentos, a efecto de reevaluar la necesidad de contar con un ente que tenga funciones orientadas al contexto contemporáneo, en el que la adquisición de alimentos de origen campesino y agroecológico, mantenimiento de existencias reguladoras, apoyo logístico en almacenamiento y transporte, impulso de iniciativas asociativas y de economía popular, entre otras. Esto resulta fundamental para que los procesos de compra puedan ser efectivos para generar desarrollo del sector agrícola con un enfoque territorial, como se ha expuesto en anteriores apartados de este estudio.

En la actualidad, existen diversos organismos que cumplen otro rol dentro del desarrollo agrícola del país, no pudiéndose asimilar a la experiencia de Conab

en Brasil, sin embargo, adquieren relevancia para entender y revisar la estructura administrativa y funcional que conforma el sistema agropecuario colombiano. Al respecto, puede destacarse los principales organismos del Estado que forman parte de este sistema, como son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), la Agencia de Renovación de Tierras (ART), la Unidad de Restitución de Tierras. Otras entidades importantes son el Banco Agrario de Colombia, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Agrosavia, entre otras entidades o fondos, que hacen parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El sistema articulado de entidades vinculadas al desarrollo agrícola cumple diversos objetivos, que abarcan desde la financiación de proyectos hasta la formulación de políticas de desarrollo rural. En este marco, sobresale la Agencia Nacional de Tierras (ART), autoridad máxima en materia de tierras, encargada de implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural diseñada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Asimismo, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) tiene como propósito principal ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, también formulada por dicho ministerio.

Esta última entidad, cumple una función relevante para este estudio, como es la realización de compras, comercialización y distribución de productos agropecuarios de pequeños y medianos productores, con el fin garantizar el derecho de alimentación. Dicha función está regulada en el 2.14.24.2 del Decreto 1071 de 2015 que fue adicionado por el artículo 7 del Decreto 1623 de 2023, que prescribe en su primer inciso: "[…] La Agencia de Desarrollo Rural adoptará planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización, agro industrialización y mercadeo formulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a pequeños y medianos productores con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para

comercialización y distribución minorista". Posterior a ello, el artículo 1 del Decreto 780 de 2024 adicionó el artículo 2.14.26.8.1 en el Decreto 1071 de 2015[35] que busca implementar la agro comercialización, la agro industrialización, el mercadeo y la distribución minorista en las zonas definidas como Territorios Campesinos Agroalimentario (TECAM), acordes con el plan de vida digna.

En el marco de proyectos y programas en los TECAM se destacan la comercialización asociativa dirigida a mercados campesinos, compras públicas, redes de tenderos y contratos con comercializadores urbanos, así como el fomento de alianzas enfocadas a fortalecer los sistemas de abastecimiento agroalimentario y las cadenas regionales de comercialización. En este contexto, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) adquiere un papel relevante en la compra

[35] Artículo 2.14.26.8.1. *Integración del campesinado en la reforma agraria, la transformación productiva y la agroindustrialización.* De conformidad con el artículo 2.14.24.2 del Decreto número 1071 de 2015, la ADR adoptará planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización, agro industrialización y mercadeo formulados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas o productos agropecuarios esencialmente a campesinos(as), pequeños y medianos productores a empresas comunitarias, cooperativas agrarias y otras formas asociativas, con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, para comercialización y distribución minorista, en las zonas definidas como TECAM, acordes con el plan de vida digna.

Con el objeto de integrar al campesinado en la reforma agraria, la transformación productiva y la agroindustrialización, la ADR y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizarán los siguientes programas y proyectos en los TECAM:

1. Programas de procesamiento agroindustrial asociativo con fábricas alimentarias, fábricas de insumos pecuarios, bioinsumos y biofábricas de fertilizantes, acordes a las condiciones ecosistémicas de los territorios.
2. Programas de comercialización asociativa dirigidos a mercados campesinos, compras públicas, redes de tenderos y contratos con comercializadores urbanos.
3. Implementación de proyectos de investigación e innovación de ciencia y tecnología en desarrollo rural y agroindustria en perspectiva agroambiental y agroecológica.
4. Construcción, reconstrucción, ampliación de infraestructura productiva cooperativa y de transformación, centros de maquinaria para el fomento agropecuario, la agroindustrialización, centros de acopio y almacenamiento, la comercialización y el aprovechamiento de residuos orgánicos.
5. Extensión agropecuaria con énfasis en innovación, investigación y tecnologías para la producción, transformación, comercialización y mercadeo agropecuario en perspectiva agroambiental y ecológica.
6. Desarrollo de plataformas electrónicas de mercadeo y apoyo en los mecanismos para la participación en los mercados nacionales e internacionales.
7. El fomento de alianzas encaminadas a fortalecer los sistemas de abastecimiento agroalimentario y las cadenas regionales de comercialización.
8. Los TECAM constituyen una figura de ordenamiento social del territorio estratégica para el impulso de las redes del sistema de abastecimiento agroalimentario.
9. La implementación de distritos de riego y planes de masificación de riego intrapredial.

y comercialización a través de las compras públicas en Colombia. Como entidad estatal, su intervención resulta clave para garantizar la inclusión de los productores campesinos en estos mercados, siendo necesario analizar el impacto de sus políticas a mediano y largo plazo, tanto en el fortalecimiento económico de las comunidades rurales como en la consolidación de un modelo sostenible de desarrollo agrícola mediante una política de compra pública de alimentos.

6. Marco Normativo de las Compras Públicas en Brasil

El marco normativo que regula las compras públicas de alimentos en Brasil constituye un referente relevante en el análisis comparado de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho humano a la alimentación y a combatir el hambre mediante el uso estratégico del poder de compra del Estado. A lo largo de las últimas décadas, Brasil ha desarrollado un entramado constitucional, legal y reglamentario que reconoce la función social de la contratación pública y su potencial para articular objetivos económicos, sociales y territoriales, en particular a través de la vinculación de pequeños productores, la agricultura familiar y comunitaria, y los actores de la economía popular. Este capítulo se propone examinar dicho marco normativo como parte esencial del proyecto de cooperación internacional "Combate el Hambre a Través de la Compra Pública de Alimentos", desarrollado entre la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

En función de los objetivos del estudio, el capítulo aborda, en primer lugar, una revisión del marco jurídico de la compra pública de alimentos en Brasil desde una perspectiva constitucional y legal, con el fin de identificar los principios, instrumentos y mecanismos que sustentan esta política. Posteriormente, se analiza el impacto que ha tenido la política brasileña de compras públicas de alimentos en el desarrollo social, económico y territorial, destacando aquellos elementos que pueden resultar relevantes para una eventual revisión y fortalecimiento del modelo colombiano. Finalmente, se examina el rol de la CONAB como actor institucional clave en la implementación y consolidación de este sistema, atendiendo a su función como articulador entre el Estado, los

productores y los mercados públicos. Este análisis busca aportar insumos técnicos y jurídicos para el diseño de recomendaciones que permitan avanzar en Colombia hacia un sistema de compras públicas de alimentos más inclusivo, eficaz y alineado con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible "Hambre Cero".

6.1. Marco Jurídico de la Compra Público de Alimentos de Brasil: revisión constitucional y legal

Por su extensión territorial y al ser uno de los mayores productores de alimentos en Latinoamérica, Brasil es uno de los principales pioneros en la contratación de estos bienes que, para efectos de la legislación colombiana, son de características técnicas uniformes, es decir, "[…] de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición […]" –art. 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015–.

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil define lineamientos jurídicos más robustos sobre la materia. En aquella resaltan los artículos 184 a 191, pues definen una política agrícola y territorial de la reforma agraria. En efecto, el Estado federal puede expropiar, por "interés social" y para fines de reforma agraria, las propiedades rurales que no cumplan su función social, mediante indemnización previa y justa en títulos de deuda agraria –art. 184–.

La Constitución también establece no puede expropiarse para la reforma agraria la pequeña y mediana propiedad rural, según lo defina la ley, siempre que el propietario no posea otra, así como tampoco podrá expropiarse la propiedad productiva. Además, la ley debe garantizar un trato especial a la propiedad productiva y regular los requisitos para el cumplimiento de su función social –art. 185–. Para estos efectos, dicha función social se entiende cumplida si la propiedad rural satisface implica el aprovechamiento racional y adecuado, el uso adecuado de los recursos naturales disponibles y preservación del medio

ambiente, el respeto a la normativa laboral y la explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores –art. 186–.

Además, define lineamientos para la política agrícola: debe planearse y ejecutarse según la ley, con participación efectiva del sector de producción, y tener en cuenta –entre otros– crédito y mecanismos fiscales, precios compatibles con costos de producción, incentivos a la investigación y tecnología, asistencia técnica y extensión rural, seguro agrícola, cooperativas, electrificación rural e irrigación, vivienda para trabajadores rurales –art. 187–. En el mismo sentido, el destino de las tierras públicas y abandonadas se compatibilizará con la política agrícola y con el plan nacional de reforma agraria –art. 188–.

Los beneficiarios de la distribución de tierras rurales a través de la reforma agraria deben recibir título de dominio o concesión de uso, los cuales no pueden ser transferidos por un período de 10 años –art. 189–. También regula la adquisición o arrendamiento de propiedad rural por personas físicas o jurídicas extranjeras: la ley debe establecer límites y, en ciertos casos, la autorización debe venir del Congreso Nacional –art. 190–. Finalmente, establece una posibilidad de adquisición por usucapión rural: quien no sea pero propietario, es decir, por cinco años, de forma continua y sin oposición, una tierra rural de hasta 50 hectáreas, la haga productiva con su trabajo o con el de su familia, y viva en ella, puede adquirir su propiedad –artículo 191–.

De esta manera, el marco constitucional brasileño reconoce que la tierra no es sólo un bien privado absoluto, sino que debe cumplir una "función social". Si una propiedad rural no cumple con los requisitos de uso racional, respeto ambiental, respeto al trabajo, etc., puede ser expropiada para fines de reforma agraria. Ello abre la posibilidad de redistribuir tierras improductivas o mal utilizadas hacia campesinos, trabajadores rurales o familias sin tierra. Al mismo tiempo, la Constitución de Brasil promueve una política agrícola integral, no sólo redistribución de tierra, sino también crédito, asistencia técnica, investigación, cooperativas, seguro agrario, electrificación rural, vivienda, etc. Esto es esencial para fortalecer la agricultura familiar/rural, fomentar producción de alimentos,

y mejorar las condiciones de vida en el campo. En este contexto, para autores como Guanziroli:

> "La reforma agraria es un medio para fortalecer la agricultura familiar, no un fin en sí mismo. Se apoya en la premisa de que esta forma productiva representa, para los beneficiarios y para el país, el mejor instrumento para la incorporación al patrimonio productivo nacional de las superficies agrícolas que se encuentran subutilizadas.
>
> Una verdadera reforma agraria colocará la agricultura familiar en el centro de políticas que no se limitarán al problema de la tenencia de la tierra. Si con el apoyo público los asentamientos se privilegian en desmedro del conjunto de los agricultores familiares, se estimulará un mecanismo perverso de realimentación de tensiones; a largo plazo, los efectos benéficos de una acción de este tipo se anularán por la falta de una política agrícola coherente. El fortalecimiento de la agricultura familiar y la reforma agraria deben correr parejas y dar al medio rural y a la agricultura la capacidad de aumentar su contribución al desarrollo nacional"[36].

En desarrollo de los artículos 184 a 191 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, el marco normativo de la legislación brasileña se estructura a través de la Ley 14628 de 2023, reglamentada por el Decreto 11802 de la misma anualidad.

– *Por un lado*, la Ley 14628 desarrolla dos (2) iniciativas: el Programa de Adquisición de Alimentos –en adelante PAA– y el Programa Cocina Solidaria. *El PPA* se crea para estimular la agricultura familiar e impulsar la inclusión económica y social. Su objetivo es facilitar el acceso a una alimentación en cantidad y calidad suficientes, desde la perspectiva del derecho humano a una alimentación adecuada. También promueve el consumo de alimentos de la agricultura familiar nacional y el fortalecimiento de circuitos locales y regionales.

El PAA fomenta la biodiversidad, la producción orgánica y agroecológica, los hábitos saludables de alimentación y el cooperativismo. Asimismo, prioriza la producción de pueblos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores

[36] GUANZIROLI, Carlos. La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil. Consultado en la página web https://www.fao.org/4/w8101t/w8101t04.htm.

artesanales, mujeres, jóvenes rurales y agricultores familiares, articulándose con el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SISAN–.

Se ordena la conformación de un Grupo Gestor del PAA, con participación social, para definir normas y procedimientos. Los poderes ejecutivos federal, estatal, distrital y municipal podrán comprar alimentos sin licitación, siempre que se ajusten a precios de mercado y límites máximos de compra. Se permite un aumento de hasta el 30% en productos agroecológicos u orgánicos cuando no existan precios de mercado comparables.

Se consideran productos propios los generados por las actividades de los beneficiarios, sean procesados, artesanales o industrializados. Pueden ser proveedores del PAA los agricultores familiares, pescadores artesanales, acuicultores, carcinicultores y piscicultores. Las compras pueden hacerse directamente a los beneficiarios individuales o a través de sus cooperativas y organizaciones, o indirectamente, a través de sus cooperativas, asociaciones de productores y demás organizaciones.

Pueden definirse criterios diferenciados de participación para pueblos indígenas y comunidades tradicionales. En situaciones de emergencia o calamidad pública, priorizará la compra y distribución de productos del PAA en los municipios afectados. El equipo gestor del PAA definirá criterios de priorización para el acceso al programa, tales como hogares incluidos en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal, pueblos indígenas y asentamientos de reforma agraria, entre otros.

La ley autoriza al Poder Ejecutivo a regular la adquisición de semillas y plantines para donación. Un mínimo del 30% de la partida que gastan las dependencias públicas federales en comprar alimentos se destinará a productos de agricultores familiares. Los órganos públicos estatales, distritales y municipales también pueden valerse de esta modalidad para adquirir alimentos y materiales de propagación de la agricultura familiar.

Las compras se harán preferiblemente a mujeres y jóvenes rurales en los porcentajes que se definan en la reglamentación. Asimismo, los bienes comprados por el PAA serán para seguridad alimentaria y nutricional, para

constituir reservas o para atender necesidades del sector público. En municipios en estado de emergencia se podrá comprar alimento para animales para donar o vender a precio reducido.

El PAA podrá implementarse a través de adhesión de entes públicos estatales, distritales o municipales, descentralización de créditos a la Compañía Nacional de Abastecimiento o directamente por el órgano comprador. La Unión puede reembolsar a los ejecutores del programa por costos de operacionalización, asistencia técnica y extensión rural. Los servicios de asistencia técnica y extensión rural asesorarán en la articulación, formulación, estructuración y gestión de los proyectos de venta al PAA.

El pago a los proveedores favorecidos lo hará directamente la Unión a través de instituciones financieras oficiales o cooperativas de crédito. Se aceptará como prueba de entrega y conformidad de los productos un recibo de recepción y aceptación. La Unión asumirá los costos de pago de impuestos como el ICMS y contribuciones al INSS y Senar. Los consejos de seguridad alimentaria y nutricional son instancias de control y participación social del PAA. En caso de imposibilidad de seguimiento por estos consejos, podrá crearse un comité local del PAA.

El Programa Cocina Solidaria sirve alimentos gratuitos y de calidad a personas vulnerables y en riesgo social. Entre otros objetivos, el programa busca luchar contra el hambre, garantizar espacios dignos para el consumo de alimentos, educar en materia alimentaria y promover prácticas saludables. Asimismo, la preparación y oferta de alimentos del Programa Cocina Solidaria deberán realizarse en espacios sanitariamente adecuados. Las comidas distribuidas deben combatir la inseguridad alimentaria y nutricional, respetando la cultura alimentaria regional. Podrán asociarse instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para la implementación de dicho programa.

La Unión puede suscribir convenios de asociación con estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil para el Programa Cocina Solidaria. Los fondos que se transfieran a organizaciones privadas sin fines de lucro irán destinados a proporcionar alimentos y gastos operativos. Por lo menos el 30%

de los fondos para compra de alimentos del Programa Cocina Solidaria se destinará a productos de la agricultura familiar y emprendedores rurales.

El Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social coordina y estructura el Programa Cocina Solidaria. Finalmente, el reglamento del Poder Ejecutivo federal establecerá las disposiciones para la organización y operación del Programa Cocina Solidaria, tales como los criterios de acreditación de entidades, los procedimientos de convocatoria pública y los mecanismos de control social.

Por su parte, la reglamentación del Decreto 11802 establece el funcionamiento del PAA en Brasil, creado para conectar a agricultores familiares y organizaciones con personas que enfrentan inseguridad alimentaria. Define, entre otros aspectos, quiénes son los beneficiarios, cómo se deben hacer las compras y qué entidades están involucradas en la puesta en marcha.

Respecto a los beneficiarios, define a los beneficiarios consumidores como personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, atendidas por diversas redes de asistencia social, enseñanza y salud, incluyendo personas bajo custodia del Estado. Identifica como beneficiarios y organizaciones proveedoras a agricultores familiares, emprendedores rurales y cooperativas que cumplan con los requisitos establecidos, incluyendo aquellos que produzcan en áreas urbanas y periurbanas. Además, precisa que los beneficiarios proveedores serán identificados por su número de inscripción en el Registro Individual de Contribuyente, con excepciones para pueblos indígenas y comunidades tradicionales.

Respecto a las modalidades de ejecución, el reglamento incluye la compra con donación simultánea, PAA-Leche, compra directa, apoyo a la formación de existencias y compra institucional. Para estos efectos, al menos el 30% de los recursos destinados a la adquisición de alimentos por la administración pública federal debe destinarse a productos de agricultores familiares a través de la compra institucional. El límite para la participación de beneficiarios proveedores y organizaciones proveedoras en las diferentes modalidades del PAA permite establecer criterios diferenciados o dispensarlos en situaciones especiales.

Respecto a la adquisición y destino de los alimentos, el reglamento tiene como objetivo contribuir a las acciones de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y del abastecimiento alimentario. Por ello, los alimentos adquiridos en el marco del PAA se destinarán al consumo de personas o familias en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, al abastecimiento de redes de asistencia social, enseñanza, salud y establecimientos penitenciarios. El pago por los alimentos adquiridos en el marco del PAA se realizará a los beneficiarios proveedores directamente o a través de organizaciones proveedoras, con precios definidos según la metodología establecida por el Grupo Gestor del PAA.

Respecto a las unidades ejecutoras, el PPA corresponde a los órganos y entidades de la administración pública directa e indirecta a nivel estatal, distrital o municipal mediante un *término de adhesión*, exceptuando la celebración de un contrato. Las acciones relativas a la adquisición y distribución de alimentos son responsabilidad exclusiva de la unidad ejecutora, que responderá por el cumplimiento de las metas establecidas. Corresponde al Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Combate al Hambre poner a disposición los recursos para el pago a los proveedores beneficiarios involucrados en las adquisiciones realizadas por las unidades ejecutoras.

Respecto a la gestión y el control social, se crea el Grupo Gestor del PAA, órgano colegiado de carácter deliberativo, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Combate al Hambre. Asimismo, dispone que el Comité de Asesoramiento del Grupo Gestor del PAA tiene el objetivo de orientar y acompañar la implementación del programa. Finalmente, precisa que son instancias de control y participación social del PAA los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de ámbito nacional, estatal, distrital y municipal.

– Para efectos de la implementación del marco normativo contemplado en la ley y reglamento citados, el Grupo Gestor del PAA expidió las Resoluciones 02, 03 y 04 de 2023. *En primer lugar*, la Resolución 02 establece el destino de los alimentos adquiridos con recursos del PAA: define los beneficiarios consumidores como personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, atendidas a través de la red de asistencia social, o bajo custodia del Estado; establece las

unidades ejecutoras como órganos y entidades públicas responsables de la ejecución del PAA; y establece que las unidades receptoras incluyen la red socioasistencial, equipamientos de acogida y entidades de asistencia social inscritas en los consejos municipales.

También se consideran Unidades Receptoras los equipamientos públicos y sociales de seguridad alimentaria y nutricional, como restaurantes populares, cocinas comunitarias y bancos de alimentos. Además, se incluyen entidades gubernamentales y no gubernamentales que ofrecen alimentación a sus beneficiarios con seguimiento de consejos de políticas temáticas. Al recibir los alimentos, la unidad receptora debe firmar el Término de Recepción y Aceptabilidad, manteniendo registros actualizados de las entregas. En caso de donación de cestas de alimentos, se debe mantener una lista de los beneficiarios. Asimismo, los Bancos de Alimentos pueden donar a otras unidades receptoras o entidades sin fines de lucro, manteniendo un registro de las mismas con información específica.

Si se donan alimentos a entidades no incluidas en el artículo 3 de la Resolución 02, el Banco de Alimentos debe realizar una convocatoria pública y registrar la documentación de las entidades beneficiadas. En la atención a pueblos indígenas y comunidades tradicionales, se permite la adquisición y donación de alimentos dentro de su territorio para garantizar la seguridad alimentaria. Por lo demás, la donación en estos casos debe destinarse a equipos colectivos de seguridad alimentaria y nutricional como escuelas y unidades de salud.

Los alimentos adquiridos a través de la modalidad CDS-Término de Adhesión pueden entregarse directamente al beneficiario consumidor en casos específicos autorizados. En la modalidad Compra con Donación Simultánea, debe mapearse la demanda de las unidades receptoras para adecuar la adquisición de alimentos a la demanda existente. En la selección de unidades receptoras, se priorizarán las que proporcionen comidas a familias inscritas en el Registro Único para Programas Sociales y atiendan al público prioritario del PAA.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

Las propuestas de donación de alimentos deben considerar las directrices de la "Guía Alimentaria para la Población Brasileña". También está prohibido vincular la donación de alimentos a autoridades o servidores públicos, así como a cualquier modalidad de difusión electoral. La donación de semillas debe ir acompañada de un documento que acredite la necesidad de la donación y la forma de seguimiento técnico para la siembra.

Por otra parte, la Resolución 03 establece las normas para la modalidad Compra con Donación Simultánea dentro del PAA. El objetivo es comprar alimentos y donarlos a quienes sufren inseguridad alimentaria y nutricional; razón por la cual, "Los beneficiarios de la modalidad CDS serán los proveedores y los consumidores, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2º del Decreto nº 11.476, de 2023".

Dicho acto administrativo establece que la compra de alimentos debe equilibrar las necesidades de las unidades receptoras y las características de los consumidores con la oferta de los proveedores. Se priorizará la adquisición de alimentos de proveedores inscritos en el Registro Único para Programas Sociales, indígenas, quilombolas, negros, mujeres, asentados de la reforma agraria, pescadores y jóvenes. Por lo demás, "En ausencia de Declaración de Aptitud al Pronaf -DAP válida o del Cadastro Nacional da Agricultura Familiar-CAF activo, en el caso de beneficiarios proveedores identificados como pueblos y comunidades tradicionales, conforme definido en el Decreto nº 6.040, de 7 de febrero de 2007, se aceptará, alternativamente, la presentación del Número de Identificación Social- NIS - del Registro Único para Programas Sociales".

Se investigarán los precios al menos dos veces al año, obteniendo tres cotizaciones en mercados minoristas locales o regionales, preferiblemente en ferias agrícolas. Para productos con temporada alta y baja, se realizará una investigación en cada período. El precio a pagar será el promedio de las investigaciones de precios. Asimismo, la distribución de recursos a las Unidades de la Federación se basará en criterios de pobreza, seguridad alimentaria y

nutricional, número de familias indígenas y quilombolas[37], y cantidad de establecimientos de agricultura familiar. La distribución se hará mediante una media ponderada de estos criterios. Se podrá utilizar un factor de corrección basado en el índice de ejecución de las entidades federativas y el índice de demanda e histórico de ejecución de proyectos.

La adquisición de alimentos será de los beneficiarios proveedores respecto a la *ejecución por término de adhesión*. La selección de beneficiarios y Unidades Receptoras seguirá las prioridades del PAA de forma transparente. El pago a los proveedores se realizará tras comprobar la entrega de los alimentos en cantidad y calidad satisfactoria, mediante el Término de Recepción y Aceptabilidad y documento fiscal. En otro orden de ideas, también es posible la *ejecución descentralizada por el CONAB*. Los alimentos se adquirirán de organizaciones proveedoras constituidas formalmente o de grupos productivos informales. La adquisición estará precedida por una propuesta de participación, un término de compromiso de la Unidad Receptora y un término de compromiso del beneficiario proveedor. Los recursos se depositarán en una cuenta bancaria específica de las organizaciones proveedoras, bloqueados y liberados tras la comprobación de la entrega y calidad de los productos. Las *adquisiciones de semillas y materiales de propagación* se realizarán mediante una demanda justificada que acredite la necesidad de la donación. Se priorizarán las familias inscritas en el CadÚnico,

[37] Los quilombolas son personas de ascendencia africana que descienden de esclavizados que escaparon de la esclavitud en Brasil. Se autodenominan así porque sus ancestros se refugiaron en comunidades llamadas "quilombos", que eran asentamientos organizados por esclavos fugitivos para escapar de la opresión y la violencia. Hoy en día, el término designa a estas comunidades y a sus descendientes que luchan por sus derechos sobre la tierra y el reconocimiento oficial. De acuerdo con Flavio Gomes, "Se les conoce como cumbes en Venezuela, palenques en Colombia y Ecuador, maroons en Jamaica, Estados Unidos y parte del Caribe anglófono, marrons en Haití y parte del Caribe francófono, o cimarrones (en Cuba, México y Puerto Rico), y hacen alusión a las comunidades de esclavos fugitivos que se formaron en Estados Unidos y en muchos países de América Latina y el Caribe.

En Brasil, encontramos alusiones en textos del periodo colonial de mediados del siglo XVI con el nombre de mocambos, y después, a finales del siglo XVII aparecen como quilombos, dos términos originarios de África Central que significan "campamentos" o "aldeas".sA partir de los primeros siglos de ocupación y explotación colonial, tanto en las plantaciones como en las zonas dedicadas a la producción alimentaria, emergieron formas de campesinado negro. A partir de los propios quilombos y de comunidades autóctonas formadas por personas que habían huido de poblados religiosos o laicos y que se recomponían étnicamente se fueron constituyendo complejas experiencias campesinas" (Gomes, Flavio. Los quilombos, centros de resistencia afrobrasileños. Consultado en la página web https://courier.unesco.org/es/articles/los-quilombos-centros-de-resistencia-afrobrasilenos).

los pueblos indígenas, los quilombolas y demás pueblos y comunidades tradicionales. Dicha resolución prohíbe la adquisición de semillas genéticamente modificadas.

Finalmente, la Resolución 04 establece la modalidad de Compra Directa dentro del PAA. Ello implica la adquisición de alimentos de beneficiarios y organizaciones proveedoras para formar existencias, sostener precios y atender a poblaciones en inseguridad alimentaria. Los objetivos de sostenibilidad de precios y atención a poblaciones vulnerables se financian con recursos del Ministerio de Desarrollo Agrario –MDA– y el Ministerio de Desarrollo Social –MDS–, respectivamente.

Para estos efectos, la Compañía Nacional de Abastecimiento –Conab– realiza las adquisiciones sin licitación, mediante solicitud y descentralización de créditos del MDS o MDA. Los alimentos adquiridos con recursos del MDS pueden usarse para cestas de alimentos distribuidas a grupos poblacionales tradicionales y específicos. Además, permite la adquisición de productos de la agricultura familiar destinados a la alimentación animal en municipios en emergencia o calamidad pública.

Los alimentos adquiridos se destinan a beneficiarios consumidores, ayuda humanitaria internacional o personas en inseguridad alimentaria en municipios afectados por emergencias. También pueden usarse para atender demandas específicas definidas por el Grupo Gestor del PAA o para la venta, según las condiciones establecidas. Los productos destinados a la alimentación animal se donan exclusivamente a los beneficiarios definidos en la Ley nº 11.326, de 2006, situados en municipios en situación de emergencia.

Además de proponer una metodología para la compra y venta de alimentos, el mencionado acto administrativo establece como obligaciones de la Compañía Nacional de Abastecimiento –Conab– las siguientes: i) organizar el proceso de adquisición y destino de los alimentos; ii) controlar el límite de participación de los beneficiarios proveedores y realizar el pago tras la entrega y aceptación de la calidad; y iii) divulgar los precios de apertura y de venta,

autorizar la entrega tras la confirmación del pago y rendir cuentas con información de la ejecución.

– Por lo demás, la Compañía Nacional de Abastecimiento –Conab– en los capítulos 27 y 30 del manual de operaciones establece reglas específicas para la compra directa de la agricultura familiar y para la compra con donación simultánea. *Respecto al capítulo 27*, el programa de compra directa tiene como objetivo sostener los precios agrícolas, formar reservas estratégicas y atender emergencias o necesidades de seguridad alimentaria y nutricional. Está regulado por el Decreto N.º 11.476 de 2023 y sus modificaciones. Los beneficiarios del programa son agricultores y emprendedores familiares rurales, así como cooperativas u organizaciones con al menos un 75% de miembros pertenecientes a la agricultura familiar. La operación consiste principalmente en la adquisición de alimentos, y en casos especiales, de productos para alimentación animal.

Las compras pueden realizarse en todo el territorio nacional y los precios se fijan conforme a la metodología establecida por el Grupo Gestor del PAA. Los límites de compra son de hasta R$15.000,00 por familia al año y de hasta R$1.500.000,00 por organización proveedora. Los productos deben cumplir estándares de calidad definidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) o la ANVISA, dependiendo de si son naturales o procesados. La entrega se realiza en puntos de compra determinados o directamente a los destinatarios autorizados por la Conab.

La documentación requerida debe presentarse preferiblemente por medios electrónicos, de acuerdo con la legislación brasileña sobre simplificación administrativa y gobierno digital. Se exigen declaraciones de producción propia, comprobantes fiscales y certificados de calidad, tanto para los beneficiarios proveedores como para las organizaciones proveedoras. Las cooperativas deben conservar por diez años los documentos que acrediten el origen de los productos. Los costos de transporte, almacenamiento o procesamiento son asumidos por los proveedores, mientras que la Conab cubre gastos de clasificación y ciertos impuestos.

El pago se efectúa dentro de los (10) diez días posteriores a la emisión de la factura, siempre que existan recursos disponibles. Las irregularidades o incumplimientos pueden generar sanciones que incluyen la suspensión de operaciones, multas o la prohibición de contratar con la Conab hasta por dos (2) años. Además, se exige seguro obligatorio y el registro de todos los participantes en el Sistema de Cadastro Nacional (Sican). Los casos no previstos serán resueltos directamente por la Conab, garantizando así la transparencia y eficiencia en la ejecución del programa.

Por otra parte, *respecto al capítulo 30*, el programa Compra con Donación Simultánea tiene como finalidad adquirir alimentos y materiales de propagación producidos por agricultores familiares y sus organizaciones para donarlos a unidades receptoras o directamente a personas en situación de inseguridad alimentaria. Su marco legal está dado por la Ley n.º 14.628 de 2023 y el Decreto n.º 11.476 de 2023, bajo la coordinación del Grupo Gestor del PAA. Participan como actores principales las organizaciones proveedoras (cooperativas y asociaciones), los beneficiarios proveedores (agricultores familiares) y los beneficiarios consumidores (familias vulnerables o instituciones públicas receptoras de alimentos).

Las operaciones del mencionado programa se realizan sin licitación, y los productos amparados incluyen alimentos, productos procesados y materiales de propagación vegetal o animal, con énfasis en aquellos de origen orgánico o agroecológico. Dicho mecanismo es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia, que se aplica en los procesos de contratación, para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta. Por ello, es de aplicación restrictiva, esto es, solo procede por las causales señaladas taxativamente en el ordenamiento jurídico.

Ello implica que el procedimiento sea simplificado, corto, ágil y expedito, por no exigir el agotamiento de una convocatoria pública o la realización de un proceso competitivo. Sin embargo, estas características no eximen a las entidades estatales de garantizar los principios rectores de la contratación pública. Por lo demás, las compras del programa no están exceptuadas de las normas generales del sistema de compras pública, que para el caso brasileño se

plasman en la Ley 14133 de 2021. El artículo 75 también permite prescindir de la licitación *"para la contratación de entidades privadas sin fines de lucro para la implementación de cisternas u otras tecnologías sociales de acceso al agua para el consumo humano y la producción de alimentos, con el fin de beneficiar a las familias rurales de bajos ingresos afectadas por la sequía o la falta regular de agua"* y *"para la contratación de entidades privadas sin fines de lucro, para la implementación del Programa Cocina Solidaria, que tiene como objetivo proporcionar alimentos gratuitos preferentemente a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo social, incluida la población en situación de calle, con vistas a la promoción de políticas de seguridad alimentaria y nutricional y de asistencia social y a la efectividad de derechos sociales, dignidad humana, rescate social y mejora de la calidad de vida"*.

Para el programa Compra con Donación Simultánea, se exige que la materia prima sea de producción propia y que cumpla con las normas sanitarias y de calidad establecidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería o la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria. Se prohíbe expresamente la compra de semillas híbridas o transgénicas. Los límites de adquisición son de hasta R$ 15.000 por familia/año y R$ 1.500.000 por organización proveedora/año, con excepciones para pueblos indígenas o proyectos de cocinas solidarias.

Las propuestas se registran electrónicamente, siendo evaluadas según criterios definidos por el Grupo Gestor del PPA. Tras la aprobación, se firma el Término de Pactuación de la Agricultura Familiar (TPAF), con vigencia máxima de veinticuatro (24) meses. Los pagos se realizan mediante depósito en cuentas bloqueadas a nombre de la organización proveedora, liberándose progresivamente conforme a las entregas verificadas. La Conab supervisa la ejecución y puede aplicar sanciones por incumplimientos. Además, los gastos operativos como transporte o procesamiento pueden deducirse, y los documentos deben conservarse por al menos cinco años.

En materia de semillas y materiales propagativos, las adquisiciones priorizan variedades locales y tradicionales, fomentando la diversidad genética y la sostenibilidad. Se requiere que los lotes sean certificados y libres de transgénicos, con análisis de pureza, germinación y vigor. El programa también

establece la participación mínima del 50% de mujeres, promueve la transparencia mediante la rendición de cuentas digital y garantiza la articulación con consejos y comités de seguridad alimentaria. En los casos no previstos, la CONAB resolverá conforme a la normativa vigente, asegurando la eficiencia, equidad y control social en la ejecución del programa.

6.2. El impacto de la Política de Compra Pública de Alimentos de Brasil en el desarrollo y su necesidad de revisión en Colombia

A pesar de las críticas que pueden imputársele a los Estados de derecho, sobre sus deficiencias en resolver problemas estructurales de desigualdad y de pobreza en países del Cono Sur, existen políticas públicas que tienen un potencial o hasta son ejemplos de desarrollo. Piénsese en múltiples iniciativas públicas o privadas, como el caso del banco para los pobres, que se llama el Grameen Bank, la cual es una entidad financiera no tradicional que se originó en Bangladesh, que da a los pobres pequeños créditos, a partir de los mismos ahorros.

El papel activo de los sectores público y privado resulta fundamental para impulsar el desarrollo de las poblaciones, pues la articulación de esfuerzos permite combinar la capacidad normativa y reguladora del Estado con la innovación, inversión y dinamismo del sector privado, ya sea de grandes o de pequeñas empresas. Esta sinergia genera condiciones más favorables para la creación de empleo, la provisión de bienes y servicios de calidad, y la construcción de infraestructura que responde a las necesidades sociales.

En este aspecto, se destaca el rol del Estado como organización jurídico-política en la búsqueda del desarrollo y en especial de eliminar las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales sistemática[38], entre otros. Al respecto, Amartya Sen expresa que la falta de libertades fundamentales está vinculada con la pobreza económica, el cual priva de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, de tener una vivienda, de disponer de agua limpia y de

[38] SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 2012. p. 29.

poseer servicios de saneamiento básico. Sen entiende así que la libertad entraña tanto los *procesos* que hacen posible la libertad de acción y las *oportunidades* reales de los individuos en las circunstancias en las que se encuentren[39].

Para Sen, las capacidades se encuentran orientadas a la libertad y las oportunidades, es decir, a la posibilidad efectiva de las personas por realizar diferentes tipos de vida, por lo que el mismo autor señala: "El núcleo del enfoque de la capacidad no es entonces sólo lo que la persona realmente termina por hacer, sino también lo que ella es de hecho capaz de hacer, elija o no aprovechar esa oportunidad"[40].

En este escenario de acabar las principales fuentes de privación de la libertad, se resalta a Brasil como Estado creador de capacidades, que desde hace más de 50 años se encuentra implementando el desarrollo de políticas que garanticen la Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- en su sociedad, promoviendo a su vez, las pequeñas economías productivas. En esta línea, se pone como ejemplo la compra pública de alimentos en Brasil, materializada principalmente mediante el Programa de Aquisição de Alimentos -PAA- y el Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE-, que se han constituido en una política pionera en América Latina.

La política de compras públicas de alimentos en Brasil tiene como propósito aprovechar el poder de compra del Estado para fortalecer la agricultura familiar y garantizar el acceso de poblaciones vulnerables a alimentos frescos y nutritivos. Esta estrategia se enmarca en la política de seguridad alimentaria y nutricional impulsada desde la década de 2000, vinculada a iniciativas como el programa Hambre Cero y la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y

[39] Ibid., p. 33

[40] SEN, Amartya. La idea de la justicia. Bogotá: Taurus, 2012. p. 265. Un primer acercamiento plantea que la capacidad es diferente a la renta, en el entendido que estas no se comprenden, ni mucho menos se concentran con los recursos económicos o en los medios de vida que posee el individuo, sino en las oportunidades reales de vivir. Frente a este concepto, Sen expresa: "El concepto de capacidad se vincula así muy estrechamente al aspecto de oportunidad de la libertad, visto desde la perspectiva de las oportunidades 'comprehensivas' y no sólo desde el enfoque de lo que sucede con la 'culminación'" (Ibíd., p. 262).

Nutricional[41]. Esto se refuerza, con la Enmienda Constitucional N° 64 del 2010 a la Constitución Política de 1988, la cual incorpora un reconocimiento explícito y directo del derecho a la alimentación, estableciéndolo en su artículo 6 como un derecho social[42].

Aquí, el Estado cumple un doble rol: por un lado, es *comprador directo* de la producción de la agricultura familiar, que busca garantizar un mercado estable y precios justos, convirtiéndose en un agente económico que dinamiza las economías rurales, fomenta la diversificación productiva y reduce la dependencia de intermediarios. Por otro lado, el Estado actúa como *promotor de bienestar social*, orientando los alimentos adquiridos hacia escuelas, hospitales, guarderías y programas de asistencia a poblaciones vulnerables. De este modo, la política pública trasciende lo económico y se convierte en un instrumento de inclusión social y seguridad alimentaria.

En torno a este primer rol, al ser comprador directo, adquiere una importancia en el Sistema de Compras Públicas como política de desarrollo para las comunidades. Al respecto, se expresa:

> A premissa das políticas de compras públicas da agricultura familiar baseia-se em seu potencial de desempenhar papel importante nesse processo, sobretudo quando adequadamente apoiados por programas e investimentos públicos (Larson, Muraoka e Otsuka, 2016). Destaca-se também seu potencial de contribuir para a redução da insegurança alimentar e da pobreza, aliada à conservação da biodiversidade e ao desenvolvimento local (Bocchi *et al.*, 2019; Chaves *et al*., 2023; d'Ávila e Silva, 2011; FAO, 2019).

[41] MAFFRA, Lourrene; BOZA MARTINEZ, Sofía. Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: el programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile. *Estudios internacionales (Santiago)*, 2020, vol. 52, no 195, p. 67.

[42] Artículo 6. Son derechos sociales: la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, la recreación, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a las personas desamparadas, de conformidad con esta Constitución. (Modificado por la EC 90/2015)

Párrafo único. Todo brasileño en situación de vulnerabilidad social tendrá derecho a un ingreso básico familiar, garantizado por el poder público en programa permanente de transferencia de ingreso, cuyas normas y requisitos de acceso serán determinados por ley, cumpliendo con la legislación fiscal y presupuestaria. (Incorporado por la EC 114/2021)

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

> O futuro incerto da produção alimentar desenhado a partir do cenário pós-crise mundial do capitalismo de 2008, que acarretou instabilidade internacional nos mercados e aumento dos preços dos alimentos, reforça a relevância das compras públicas como programas transversais de reestruturação das políticas alimentares (Marsden, Faus e Sonnino, 2019). Nesse sentido, os agricultores familiares passam a ser entendidos como fornecedores de alimentos e parte da solução para o enfrentamento da insegurança alimentar, tanto em áreas rurais quanto urbanas (Brooks, Commandeur e Vera, 2014; Carvalho, 2009; Triches e Schneider, 2010; Swensson e Tartanac, 2020)[43].

Esta política de compras públicas se desarrolla con los dos grandes programas: el Programa de Adquisición de Alimentos -PAA-; y el Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE-. El PAA, creado en 2003, se basa en la compra directa de alimentos a agricultores familiares, comunidades indígenas, y demás comunidades tradicionales, para la formación de acopios estratégicos y distribución a la población en mayor vulnerabilidad social. Dichos alimentos tienen como destino la red social- asistencial (guarderías, escuelas, hospitales, fuerzas armadas, entre otros).

Este programa tiene como propósito generar ingresos para los pequeños productores familiares de alimentos y promover el suministro y la distribución de alimentos a las poblaciones con inseguridad alimentaria. Este fue reinstituido por la Ley N ° 14.628, de 20 de julio de 2023, que dispone como grupos prioritarios: pueblos indígenas; pueblos y comunidades tradicionales; pobladores de la reforma agraria; pescadores; negros; mujeres; jóvenes

[43] La premisa de las políticas de contratación pública para la agricultura familiar se basa en su potencial para desempeñar un papel importante en este proceso, especialmente cuando está adecuadamente respaldada por programas e inversiones públicas (Larson, Muraoka y Otsuka, 2016). Su potencial para contribuir a la reducción de inseguridad alimentaria y pobreza, combinadas con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local (Bocchi et al., 2019; Chaves et al., 2023; d'Ávila y Silva, 2011; FAO, 2019).

El futuro incierto de la producción alimentaria, derivado del escenario capitalista posterior a la crisis global en 2008, que provocó inestabilidad internacional en los mercados y un aumento de los precios de los alimentos, refuerza la relevancia de la contratación pública como programas transversales para la reestructuración de las políticas alimentarias (Marsden, Faus y Sonnino, 2019). En este sentido, los agricultores familiares llegan a ser entendidos como proveedores de alimentos y parte de la solución para afrontar la inseguridad alimentaria, tanto en zonas rurales como urbanas (Brooks, Commandeur y Vera, 2014; Carvalho, 2009; Triches y Schneider, 2010; Swensson y Tartanac, 2020) (Texto traducido) (ELIAS, Lilian de Pellegrini, et al. *Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: Análise do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar*. Texto para Discussão, 2024, pp. 6-7)

rurales; personas mayores; personas con discapacidad; y familias que tienen a personas con discapacidad como dependientes.

El Programa de Adquisición de Alimentos -PAA- contempla diversas modalidades de funcionamiento que buscan garantizar tanto la estabilidad de los precios agrícolas como la seguridad alimentaria de la población. Entre ellas se encuentran la compra con donación simultánea, el PAA-Leite, la compra directa, el apoyo para la formación de stocks y la compra institucional.

Cada modalidad responde a objetivos específicos: i) la compra con donación simultánea, que consiste en una compra de alimentos o diversos materiales de propagación y donación simultánea a las unidades receptoras o directamente a los beneficiarios consumidores; ii) PAA-Leite - compra de leche que, después de ser beneficiada, será donada a las unidades receptoras o de forma directa a los consumidores beneficiarios; iii) Compra directa - compra de productos alimenticios con el fin de sostener los precios, formar existencias regulatorias o estratégicas, permitir la intervención en situaciones de emergencia o un estado de calamidad pública o satisfacer demandas específicas de seguridad alimentaria y nutricional; iv) apoyo para la formación de stocks - apoyo financiero para la constitución de stocks de alimentos por parte de las organizaciones proveedoras, para su posterior comercialización y devolución de recursos al Gobierno o pago, mediante la entrega de productos, para el desarrollo de acciones de seguridad alimentaria y nutricional; y v) Compra institucional - compra de productos de la agricultura familiar para satisfacer las demandas de alimentos o materiales de propagación, por parte de la agencia de compras y para donación a los beneficiarios consumidores atendidos por la agencia o por la entidad compradora, según lo dispuesto en el art. 8 de la Ley N ° 14.628, de 2023[44].

Por otro lado, se encuentra el Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE-, al adoptar la norma de compra de la agricultura familiar desde 2009, que busca combinar la alimentación saludable para los estudiantes en la red

[44] Programa de Adquisición de Alimentos /Programa de alimentos de Brasil. Disponible en línea: https://ssc4c.org.br/es/central-de-conhecimento/buenas-practicas-del-sistema-unico-de-asistencia-social/programa-de.

pública de educación básica con la producción agrícola sostenible, incentivando la adquisición de alimentos frescos de productores locales para el desarrollo nutricional y educativo de los estudiantes[45]. Dicho programa se configuró en la década de 1950, con su última reformas y ajustes en 2009, y hoy atiende a aproximadamente 40 millones de niños y jóvenes matriculados en la red pública y afiliada de educación básica, constituyéndose en el tercer programa de alimentación escolar más grande del mundo[46].

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) cumple una función complementaria, al convertirse en un mecanismo de transferencia financiera de la Unión destinado a reforzar el presupuesto de la alimentación escolar en las redes de educación básica municipales, estatales y distritales. Su administración corresponde al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación -FNDE-, mientras que la ejecución les corresponde a los estados, municipios, el Distrito Federal y las escuelas federales (Entidades Ejecutoras), con el acompañamiento de los Consejos de Alimentación Escolar, responsables también de su seguimiento[47].

Los recursos del PNAE están previstos en el presupuesto de la Unión (Acción 00PI) y son gestionados por el FNDE, que efectúa la transferencia a las Entidades Implementadoras. El programa cuenta con diversas fuentes de financiación, entre ellas el Salario Educativo y los ingresos por activos. Conforme a la Ley n.º 11.947/2009, estos recursos deben enfocarse a la adquisición de alimentos para la alimentación escolar, garantizando que al menos el 30 % provenga de la agricultura familiar. El monto de los fondos transferidos se define en función del número de matrículas registradas en el Censo Escolar del año anterior y de los valores per cápita definidos para cada etapa educativa. El cálculo anual de los recursos se realiza mediante la siguiente fórmula:

[45] ELIAS, Lilian de Pellegrini, et al. Op. Cit, p. 7.

[46] TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota Técnica: Cenários Para A Recomposição Orçamentária E Ofortalecimentodo Programanacionalde Alimentação Escolar (Pnae), marzo de 2023, p. 6.

[47] Ibíd.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

Para acceder a los mercados públicos de compra de alimentos, los interesados deben estar inscritos en el Registro de la Agricultura Familiar (CAF) del Gobierno Federal de Brasil, que sustituyó al registro previo de la Declaración de Elegibilidad para el Pronaf (DAP).

En este escenario, el estudio se orienta a evaluar de forma comparativa ambos programas desde un enfoque preciso: identificar su impacto real y las fortalezas que aportan a la actividad económica de los agricultores familiares.

Gráfico 1. Fórmula Recursos de PNAE

Recursos do PNAE

=

Valor per capita x quantidade de matrículas x quantidade de dias letivos.

Fuente: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota Técnica: Cenários Para A Recomposição Orçamentária E Ofortalecimentodo Programanacionalde Alimentação Escolar (Pnae), marzo de 2023.

Este análisis permite dimensionar cómo las iniciativas contribuyen al mejoramiento de ingresos, la sostenibilidad productiva y la integración de los pequeños productores en las dinámicas del mercado.

Sin embargo, existen investigaciones recientes que han mostrado algunas debilidades de dichos programas. Al respecto, se destaca el artículo "*Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: Análise do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar".* En dicho artículo se utilizan una serie de variables para comprender el impacto de estas políticas en el desarrollo agrícola.

Para ello, en el acápite 4° de este artículo investigativo se presenta el modelo *logit*, cuyos resultados de estimación se presentan en la Tabla 1, que pretende identificar los efectos de un vector de características observables sobre la probabilidad de participación en cada uno de los programas analizados: PAA y PNAE. En este aspecto, la variable dependiente del modelo es si los primeros y segundos miembros de la familia que poseen el DAP son proveedores de estos programas, estimados por separado.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

Grafica 2- Factores que condicionan la participación de los agricultores familiares en el PAA-CDS y PNAE - Brasil (2017)

TABELA 1

Fatores condicionantes para a participação dos agricultores familiares no PAA-CDS e no PNAE – Brasil (2017)

Variáveis[1]	PAA-CDS		PNAE	
	Coeficiente	Razão de chances	Coeficiente	Razão de chances
Intercepto	-4,014***	0,018***	-4,387***	0,012***
	(0,040)		(0,037)	
1ª Titular_Homem	0,044**	1,045**	0,104***	1,109***
	(0,015)		(0,013)	
Idade_1	0,011***	1,011***	0,009***	1,009***
	(0,001)		(0,000)	
Estado_Civil_1_Casado	0,075***	1,078***	0,067***	1,070***
	(0,017)		(0,015)	
1ª Titular_Fundamental	0,227***	1,255***	0,330***	1,391***
	(0,021)		(0,019)	
1ª Titular Médio	0,389***	1,476***	0,420***	1,523***
	(0,027)		(0,024)	
1ª Titular Superior	0,309***	1,363***	0,443***	1,557***
	(0,052)		(0,037)	
2ª Titular_Fundamental	0,171***	1,187***	0,089***	1,093***
	(0,019)		(0,017)	
2ª Titular Médio	0,306***	1,359***	0,209***	1,233***
	(0,028)		(0,022)	
2ª Titular Superior	0,250***	1,284***	0,131***	1,139***
	(0,048)		(0,035)	
Num_Membros_Familiares	0.046***	1,047***	0,045***	1,047***
	(0,003)		(0,003)	
Num_Empregados_Permanentes	0,297***	1,346***	0,350***	1,419***
	(0,035)		(0,024)	
D_Sociais_Previdencia	-0,825	0,438	-1,571	0,207
	(1,004)		(1,005)	
Nordeste	-1,280***	0,277***	-0,930***	0,394***

(Continua)

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

(Continuação)

Variáveis[1]	PAA-CDS		PNAE	
	Coeficiente	Razão de chances	Coeficiente	Razão de chances
	(0,018)		(0,021)	
Sudeste	-1,177***	0,308***	0,145***	1,156***
	(0,025)		(0,023)	
Sul	-1,420***	0,241***	0,803***	2,233***
	(0,026)		(0,021)	
Centro-Oeste	-1,075***	0,341***	0,477***	1,612***
	(0,043)		(0,030)	

Fontes: FNDE (2023) e Brasil (2023).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As variáveis estimadas são aquelas descritas no quadro 1.
Obs.: Níveis de significância: *10%, **5% e ***1%.

48

Fuente: FNDE (2023) de Brasil

En el artículo teniendo en cuenta los resultados de la tabla, se infiere lo siguiente:

- Los trabajadores masculinos, los mayores y los casados tienen más probabilidades de participar en estos programas. De igual modo, se retrata que las unidades agrícolas familiares con más miembros y empleados también tienen más posibilidades de participar en compras públicas para el suministro de productos alimentarios[49].
- Los resultados sugieren que la escolarización influye en el acceso a las políticas públicas analizadas, ya que los agricultores con niveles más altos -educación secundaria y superior- tienen una probabilidad mayor de participar en ambos programas en comparación con aquellos que tienen educación en "otros niveles"[50].

[48] ELIAS, Lilian de Pellegrini, et al. *Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: Análise do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar*. Op. Cit., pp-19-20

[49] Ibíd., p. 20.

[50] Ibíd., p. 20.

- En torno a las diferencias regionales, se observó para la PAA que todas las macroregiones brasileñas tienen una menor probabilidad de participación en la oferta en relación con el Norte. En la PNAE, las regiones Sur y Sureste tienen, en orden debido, un 123,3% y un 15,6% más de probabilidades de participar en la oferta que los habitantes de la región Norte[51].

En una perspectiva de seguridad alimentaria, la compra pública garantiza el suministro de alimentos frescos y nutritivos a instituciones públicas como escuelas, hospitales y centros de asistencia social. Sin embargo, como se destaca del estudio presentado previamente persisten retos importantes. Por ejemplo, la gestión administrativa requiere mayor transparencia y trazabilidad, evitando irregularidades y garantizando que los recursos lleguen efectivamente a los productores familiares. Así mismo, las barreras culturas, económicas y hasta burocráticas pueden limitar la participación de los pequeños agricultores sin un acompañamiento adecuado.

A pesar de sus debilidades, no puede negarse que el Programa de Alimentos de Brasil es un referente, ya que sus resultados ofrecen insumos claros para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones institucionales. La evidencia obtenida no solo fortalece la comprensión del rol de los agricultores familiares en el desarrollo rural, sino que también aporta criterios para orientar futuras intervenciones que promuevan inclusión, competitividad y bienestar en las comunidades rurales.

En este sentido, el impacto económico de estas políticas en Brasil es notable. Al asegurar demanda estable por parte del Estado, los agricultores familiares logran ingresos más previsibles, diversificación productiva y acceso a mercados institucionales antes inaccesibles. Además, se generan encadenamientos productivos en las economías locales, dinamizando territorios rurales y promoviendo empleo. En términos sociales, la compra pública fomenta

[51] Ibíd., p. 20.

la inclusión de mujeres y comunidades tradicionales, fortaleciendo la equidad y la cohesión territorial.

Este logro de Brasil ha sido ejemplo para otros países de la región, en mayor o menor medida como es Argentina[52] y Chile[53]. En Argentina, las Compras Públicas a la Agricultura Familiar no se caracteriza por tener normatividad legal que sistematiza el tema. El antecedente más cercano es el Artículo 22 inciso 3 de la Ley 27.118 de Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la edificación de una nueva ruralidad[54]. Por otro lado, en Chile el apoyo agrícola se ha enfocado en aumentar la producción de los pequeños agricultores mediante asistencia técnica, crédito y capacitación, para así mejorar sus ingresos. Sin embargo, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014–2018) que aposto por la comercialización de productos de la Agricultura Familiar, cristalizado en los lineamientos del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile -INDAP- que priorizaron la inserción de la agricultura familiar en el mercado interno y la ampliación de capacidades institucionales para abordar este desafío. Entre las iniciativas desarrolladas bajo la responsabilidad de INDAP destacan: sello "Manos Campesinas", Expo Mundo Rural y otras ferias, tiendas "Mundo Rural", tienda virtual y compras públicas[55].

En torno a la política de compras públicas chilena, liderado por INDAP tiene por objeto facilitar que la pequeña agricultura chilena tenga la capacidad de ingresar en los canales institucionales de compras. Dicho programa se ha centrado en la alimentación escolar mediante la cooperación con Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas -JUNAEB-, aunque hay otros mercados respecto de los que se ha construido avances[56]. A modo de ejemplo, la inserción de productores en el catálogo de proveedores preferente del sector público —Convenio Marco— en la categoría de alimentación.

[52] CAIMMI, Nuria. Las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar. Aproximación en clave comparativa entre Brasil y Argentina. *Escenarios*, núm. 33, Abril, 2021.
[53] MAFFRA, Lourrene; BOZA MARTINEZ, Sofía. Op. cit.
[54] CAIMMI, Nuria. Op. Cit. p. 6.
[55] MAFFRA, Lourrene; BOZA MARTINEZ, Sofía. Op. cit. p. 74.
[56] Ibíd. p. 75.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

El caso de Colombia presenta diversas particularidades que deben considerarse al momento de implementar programas como el PAA o el PNAE. Una de las más relevantes es primero ir en búsqueda de una distribución de tierras, problemática que ha sido una de las principales causas del conflicto armado en el país. Frente a esta situación, la Comisión de la Verdad ha recomendado revertir la alta concentración de la propiedad rural y corregir los usos antieconómicos y antiecológicos mediante un plan de reforma agraria articulado con las metas del Acuerdo de Paz[57]. Dicho plan contempla:

i. Redistribución de tierras: entregar al menos tres millones de hectáreas —adicionales a las de formalización de baldíos— a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

ii. Definición de la frontera agraria: establecer su trazado con criterios ambientales, sociales y económicos, otorgándole carácter vinculante. Asimismo, desarrollar regímenes especiales basados en prácticas tradicionales, que incluyan figuras jurídicas como adjudicación, contratos de uso, concesiones de tierras y pagos por servicios ambientales, entre otras, para comunidades rurales asentadas históricamente en áreas protegidas.

iii. Legislación sobre acumulación indebida de baldíos: diseñar normas que contemplen un tratamiento diferenciado para sujetos de especial protección constitucional, considerando factores como vulnerabilidad, tiempo y modo de ocupación, así como las características agroecológicas de los predios.

iv. Zonas de Reserva Campesina: avanzar en la revisión y aprobación de solicitudes, garantizar transparencia en la toma de decisiones y culminar la actualización e implementación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, asegurando financiación y articulación con los planes territoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

v. Territorios étnicos: acordar con los pueblos indígenas y afrodescendientes un plan que atienda oportunamente solicitudes de

[57] COMISIÓN DE LA VERDAD. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. -- Primera edición. -- Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022, p. 710.

constitución, ampliación, saneamiento, titulación, demarcación, regulación de uso y resolución de conflictos relacionados con sus territorios.

vi. Impuesto predial: diseñar y ejecutar, desde el Congreso, el Gobierno nacional y las entidades territoriales, un sistema de fijación y cobro progresivo que incremente el recaudo fiscal municipal, promueva una distribución más equitativa de la tierra y fomente la protección de ecosistemas, el uso sostenible de recursos naturales y la producción ambientalmente responsable de alimentos. Para ello, es pertinente la creación de incentivos que premien el aumento efectivo del recaudo por parte de las entidades territoriales.

Dichas recomendaciones permiten inferir la necesidad de una reforma agraria integral, la cual debe acompañarse de diversas estrategias y políticas públicas, como puede ser la compra pública de alimentos. En criterio de este estudio, la compra pública de alimentos se constituye en una apuesta para fortalecer el campesinado en Colombia, y con ello, el desarrollo económico agrícola.

El reto de fortalecer una compra pública de alimentos parte de dos aspectos: una articulación de todos los entes del Estado, sumado a la necesidad de configurar reglas y hasta de entidades, que tengan un propósito específico: fortalecer el Sistema de Compras Públicas. Para ello, es necesario cambiar la forma de cómo se abordan los problemas, haciendo una *reimaginación* del gobierno–como diría Mazzucato–, como un prerrequisito para modificar el capitalismo de manera inclusiva que se impulse a partir de la innovación[58]. En otras palabras, una reinvención del Estado que apueste por un capitalismo que fortalezca los proyectos agroindustriales

En este caso, las autoridades que componen el Estado deben apostar en capacidades internas[59], que posibiliten nuevas formas para fortalecer las

[58] MAZZUCATO, Mariana. Misión Económica. Una guía para cambiar el capitalismo. Bogotá: Taurus, 2022, p. 202.

[59] MAZZUCATO cuando alude a la necesidad de cambiar el capitalismo, plantea: "Para hacerlo con éxito, los gobiernos deben invertir en capacidades internas; construir la competencia y la confianza necesarias para pensar con audacia, asociarse con empresas y la sociedad civil, catalizar nuevas formas de colaboración

compras públicas, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, culturales y sociales de los territorios. Es decir, hay que pensar en una compra pública de alimentos con enfoque territorial, pues no hay una respuesta unívoca ante los retos que tiene el sector agrícola colombiano.

6.3. CONAB: Su rol como agente en el desarrollo de la Compra Pública de Alimentos

La Compañía Nacional de Suministros (en portugués, Companhia Nacional de Abasteciemento, Conab) es una empresa pública brasileña. Se encuentra vinculada al Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar desde 2023, cuando así lo determinó el Decreto No. 11.401 del 23 de enero. Fue creada en 1990, con la Ley No. 8.029, del 12 de abril, por la que se fusionaron tres empresas: *i)* la Compañía de Financiamiento de la Producción (CFP); *ii)* la Compañía Brasileña de Alimentos (Cobal); y *iii)* la Compañía Brasileña de Almacenamiento (Cibrazem). La Conab inició actividades el 1 de enero de 1991, proviniendo todo su capital del Tesoro Nacional[60].

La empresa tiene competencia en todo el territorio nacional "[...] *con superintendencias en los 26 estados y el Distrito Federal, además de 64 Unidades de Almacenamiento (UA), como almacenes convencionales, silos de granos, etc., que son capaces de almacenar diversos productos agrícolas y garantizar el abastecimiento de alimentos para la población* [...]"[61]. Busca

entre sectores y desplegar instrumentos que recompensen a los actores que estén dispuestos enfrentarse a las dificultades. La tarea no consiste en escoger a ganadores ni en dar ayudas, subsidios y garantías incondicionales, sino en *escoger a quienes están dispuestos.* Y las misiones, consisten en crear mercado, no en corregir sus fallos. Consisten en imaginar nuevos ámbitos de exploración. Consiste en asumir riesgos, no solo en eliminarlos. Y si esto implica cometer errores por el camino, que así sea. Aprender mediante prueba y error es crucial en cualquier ejercicio de creación de valor. Las misiones ambiciosas también tienen la valentía de favorecer las opciones que van en la dirección deseada.

Así pues, si el Gobierno es un creador de valor motivado por el propósito público, sus políticas deberían reflejar y reforzar esa idea. Hoy en día, hay demasiadas políticas verdes que son solo ajustes menores en una trayectoria que sigue favoreciendo los viejos comportamientos proclives a crear residuos y el casino financiero que agrava la desigualdad (Ibídem. p. 203).

[60] MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y AGRICULTURA FAMILIAR. Conab. En: Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar [en línea]. 31 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/conab.

[61] Ibid.

apoyar el abastecimiento, la seguridad alimentaria y nutricional, la producción, la generación de ingresos y la información agrícola. "[...] *Sus órganos colegiados son el Consejo Directivo (Consad), el Consejo Fiscal (Confis), el Directorio Ejecutivo, la Asamblea, el Comité de Auditoría (Coaud) y el Comité de Elegibilidad*"[62]. Para cumplir sus fines, cuenta con los siguientes instrumentos: *i)* compra y entrega directa de insumos agrícolas; *ii)* compras o adquisiciones públicas o institucionales de alimentos; *iii)* Apoyo o subsidio a la adquisición de activos productivos; *iv)* digitación de información; *v)* educación y sensibilización; *vi)* estrategias, planes, políticas o lineamientos; *viii)* facilitación del comercio; *ix)* política para mejorar el acceso y gestión de datos e información; y *x)* recolectar, analizar, difundir e intercambiar datos, información y conocimiento entre países[63].

Esta entidad le proporciona al Gobierno Federal información técnica detallada y actualizada que respalda la toma de decisiones para políticas agrícolas. Implementa, en este sentido, encuestas de pronóstico de cosechas, costos de producción y almacenamiento, posicionamiento de existencias e indicadores de mercado, además de estados técnicos que "*[...] permiten analizar la situación de la oferta y la demanda, entre otros datos [...]*"[64]. Esta información es pública y está al servicio de toda la sociedad. Por otro lado, la información que genera la Conab facilita la formulación y operación de políticas públicas que "[...] *contribuyen a la oferta regular y formación de ingresos de los productores rurales* [...]"[65].

Por los elementos descritos, puede enmarcarse al Conab en la dinámica de la compra pública de alimentos, cuya importancia ha sido descrita como fundamental por instituciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la CEPAL, la Organización Panamericana

[62] Ibid.
[63] OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS e INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. CONAB: Compañía Nacional de Abastecimiento [ES]. En: OPSAA, ICAA [en línea]. Disponible en: https://opsaa.iica.int/initiative-1547-conab:-compania-nacional-de-abastecimiento-[es].
[64] MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y AGRICULTURA FAMILIAR, Op. Cit.
[65] OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS e INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, Op. Cit.

de Salud y la Organización Mundial de la Salud. Así, según la FAO, esta comprende ""[...] *aquellas iniciativas que pretenden proporcionar un canal de comercialización a los pequeños agricultores, eliminando las principales barreras de entrada a los mercados de compra pública de alimentos*"[66]. Esto buscando: i) el aumento del consumo de los hogares; ii) un incremento en la productividad; iii) una reducción en las estrategias de supervivencia negativas, como la reducción en el consumo; iv) una diversificación de la producción y vi) aumento de la disponibilidad y el acceso a alimentos más variados[67].

Por su parte, la CEPAL y las Naciones Unidas –ONU- también han recomendado a los Estados la compra pública de productos locales, tomando como referente las experiencias en Honduras y Guatemala. Se destaca que esto tiene efectos reales en la generación de empleo, la disminución de importaciones en favor de productos nacionales, los ingresos de los productores y la disminución en la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI)[68].

En este sentido, según el Observatorio de Políticas Públicas para los Sistemas Agroalimentarios y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, las áreas de intervención de la Conab son la agregación de valor y la agricultura familiar, siendo los principales beneficiarios la agricultura familiar, las comunidades indígenas y las mujeres. Por otro lado, los resultados más destacables de las actividades de la entidad son: *i)* Acceso a servicios financieros; *ii)* Acceso a los alimentos; *iii)* Asequibilidad de los alimentos; *iv)* Desarrollo Rural Sostenible; *v)* Formulación e implementación de políticas públicas; *vi)* Generación de Información; *vii)* Inclusión social; *viii)* Mejora de los Ingresos; y *xi)* Seguridad alimentaria y nutricional[69].

---

[66] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y UNIÓN EUROPEA. Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Compras públicas de alimentos. 2019. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/cf750231-8de5-4912-8d32-98582c9c7cce/content. p. 5.

[67] Ibid. pp. 5-6.

[68] NAMDAR, Mina y SAA, Constanza. Las compras locales de alimentos como posible factor de desarrollo en América Latina y el Caribe. Estimación del impacto de las compras locales del Programa Mundial de Alimentos en Honduras y Guatemala. Naciones Unidas y CEPAL, 2023. pp. 41-42.

[69] OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS e INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA, Op. Cit.

De igual modo, la Conab puede entenderse como un órgano público con funciones reguladoras en el ámbito de la compra pública de alimentos, ya que no solo gestiona la adquisición de productos agrícolas —en especial de la agricultura familiar—, sino que también contribuye a garantizar precios justos, estabilidad en los mercados y seguridad alimentaria para la población.

Se recuerda, frente a esto, que la función reguladora puede entenderse como una subfunción de la función administrativa, específicamente vinculada a la denominada función de policía. En este caso, se estaría ante la función de regulación que consiste en una limitación de los derechos de los ciudadanos dado su choque o incompatibilidad con algún bien público o general. La regulación, en este sentido, "[...] *comprime el ámbito de la libertad económica a través del establecimiento de límites a su ejercicio y la imposición de obligaciones y cargas, con la finalidad de armonizar los derechos de los prestatarios de los servicios públicos (y demás actividades privadas de interés público que capta el Derecho Administrativo) con los intereses de la comunidad* [...]"[70].

Lo anterior, se infiere de uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan estas entidades para el cumplimiento de sus fines: el establecimiento de estrategias, planes, políticas o lineamientos frente a las actuaciones estatales respecto del sector agrario. Esto implica la expedición de normas o documentos generales que marcan pautas y lineamientos al desarrollo de servicios públicos o actividades de interés público.

7. Conclusiones

Revisada la legislación brasileña y colombiana para las compras de públicas de alimentos, se observa un marco normativo que se articula con programas especiales para las adquisiciones a los productores locales. En ambos países, este objetivo compartido hace de la contratación estatal un medio para fomentar

[70] CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo II. 7a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002. p. 377.

políticas públicas que apoyan la agricultura familiar y mejoran la seguridad alimentaria.

Sin embargo, existen diferencias notables. Los artículos 184 a 191 de la Constitución brasileña establecen un régimen agrario altamente detallado y explícito, en el cual la reforma agraria es un mandato constitucional directo. Estos artículos regulan la expropiación de tierras rurales que no cumplen su función social, definen con precisión qué significa esa función social –uso racional, protección ambiental, respeto laboral y bienestar de trabajadores–, fijan límites a la expropiación –por ejemplo, no pueden expropiarse tierras productivas ni pequeñas propiedades–, y crean instrumentos como la usucapión agraria especial y reglas sobre tierras públicas y propiedad extranjera. En Brasil, por tanto, la Constitución establece no solo principios, sino también procedimientos, criterios técnicos y herramientas jurídicas específicas, lo que otorga a la política agraria una base constitucional sólida y operativa.

En contraste, la Constitución colombiana de 1991 adopta un enfoque más general y programático en materia de tierra rural y reforma agraria. Aunque reconoce la función social y ecológica de la propiedad (art. 58), la expropiación por utilidad pública o interés social y la prioridad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrarios (art. 64), no define criterios específicos para evaluar el cumplimiento de la función social en predios rurales, ni establece mecanismos constitucionales concretos de reforma agraria como la usucapión agraria especial o los requisitos para expropiación de tierras improductivas. La Constitución colombiana prioriza la producción de alimentos (art. 65) y el acceso progresivo a la tierra, pero deja la mayoría de los instrumentos agrarios (adjudicación de baldíos, zonificación, límites a la propiedad, mercados de tierras) al nivel de legislación ordinaria, especialmente la Ley 160 de 1994.

Por tanto, Brasil constitucionaliza de manera robusta la estructura de la política agraria, definiendo criterios obligatorios y procedimientos operativos para reforma agraria, uso de tierras públicas y función social rural. Colombia, por su parte, adopta una aproximación más flexible y menos detallada, en la cual la Constitución marca principios generales —función social, prioridad

alimentaria, acceso progresivo— mientras que el desarrollo concreto recae sobre la ley. Esto hace que el marco normativo brasileño sea más vinculante, mientras que el colombiano es más programático y dependiente del Congreso de la República.

Esto significa que, a nivel de desarrollo legal y reglamentario, Brasil tiene práctica institucionalizada de compra a agricultores familiares, que se manifiesta en dos grandes programas: el Programa de Adquisición de Alimentos -PAA-; y el Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE-. El PAA, creado en 2003, se basa en la compra directa de alimentos a agricultores familiares, comunidades indígenas, y demás comunidades tradicionales, para la formación de acopios estratégicos y distribución a la población en mayor vulnerabilidad social. Dichos alimentos tienen como destino la red social- asistencial (guarderías, escuelas, hospitales, fuerzas armadas, entre otros). El Programa de Adquisición de Alimentos -PAA- contempla diversas modalidades de funcionamiento que buscan garantizar tanto la estabilidad de los precios agrícolas como la seguridad alimentaria de la población. Entre ellas, están la compra con donación simultánea, el PAA-Leite, la compra directa, el apoyo para la formación de stocks y la compra institucional.

Por otro lado, se encuentra el Programa Nacional de Alimentación Escolar -PNAE-, al adoptar la norma de compra de la agricultura familiar desde 2009, que busca combinar la alimentación saludable para los estudiantes en la red pública de educación básica con la producción agrícola sostenible, incentivando la adquisición de alimentos frescos de productores locales para el desarrollo nutricional y educativo de los estudiantes.

Es importante resaltar el Conab, que es una entidad que se constituye en un pilar central del sistema de compras públicas de alimentos en Brasil, al actuar como el puente operativo entre las políticas de seguridad alimentaria y el mercado agrícola. Su rol combina planificación, ejecución y monitoreo de acciones estratégicas que garantizan el abastecimiento alimentario del país, especialmente en situaciones de vulnerabilidad. A través de programas como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), Conab adquiere productos directamente de la agricultura familiar y los destina a escuelas, bancos de

alimentos, entidades sociales y programas de asistencia, fortaleciendo simultáneamente la protección social y la estabilidad de precios agrícolas.

Además, la Conab cumple una función decisiva en la inclusión económica de la agricultura familiar, que es un componente estructural del modelo agroalimentario brasileño. Al ejecutar compras públicas con precios de referencia justos, pagos ágiles y modalidades que reducen barreras de entrada, la entidad permite que pequeños productores, comunidades tradicionales y cooperativas rurales accedan a un mercado estable y de gran escala. Esto no solo genera ingresos y dinamiza economías locales, sino que contribuye a la diversificación de la producción, al desarrollo rural sostenible y a la reducción de desigualdades históricas en el campo brasileño.

Finalmente, la Conab es relevante porque articula la gestión pública del abastecimiento con instrumentos de planificación agrícola, almacenamiento estratégico y regulación de existencias. Gracias a su capacidad logística, técnica y operativa, el Estado brasileño puede intervenir en momentos de crisis —como inundaciones, sequías o volatilidad de precios— y garantizar el suministro de alimentos esenciales. En consecuencia, la Conab no es solo una entidad ejecutora, sino un mecanismo estructural que da coherencia, estabilidad y efectividad a las políticas de compras públicas y de seguridad alimentaria en Brasil.

Para el entorno colombiano, lo más cercano a la Conab fue el Instituto de Mercadeo Agropecuario –Idema–. De acuerdo con el artículo 44 del derogado Decreto 133 de 1976, "Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario", en calidad de empresa industrial y comercial de Estado, tenía las siguientes funciones: comprar, procurar, vender y distribuir productos agropecuarios de origen nacional; mantener existencias reguladoras de productos agropecuarios; importar productos alimenticios cuyo abastecimiento en el país no sea suficiente a juicio de su junta respectiva; exportar excedentes de producción agropecuarios; asumir al mercadeo exterior de productos agropecuarios cuando así lo decida el Ministerio de Agricultura conforme a lo dispuesto decreto en mención; intervenir en el mercadeo de aquellos productos agropecuarios que convenga estimular por consideración de interés nacional. El Comité de

Coordinación Ejecutiva determinará periódicamente los productos que el IDEMA debia adquirir, así como los precios mínimos de adquisición; realizar las operaciones financieras propias de su actividad comercial e industrial; promover el procesamiento, almacenamiento y distribución de productos agropecuarios; efectuar y mantener estudios actualizados sobre la situación del mercadeo de productos agropecuarios; intervenir en la distribución de productos alimenticios, manufacturados, cuando a juicio del Ministerio lo exijan las necesidades de abastecimiento público; así como promover y participar en la organización de sistemas asociativos de mercadeo, almacenamiento, procesamiento y distribución de productos agropecuarios.

Aunque las competencias de dicho órgano fueron modificadas por el Decreto 501 de 1989, por el Decreto 2136 de 1992 y la Ley 101 de 1993, su liquidación se ordenó mediante el Decreto 1675 de 1997. Su desaparición ilustra cómo Colombia transitó de un modelo de intervención estatal directa en el mercado agropecuario hacia un modelo más liberalizado. Esto implicó abandonar regulaciones de precios, existencias reguladoras y compras públicas centralizadas, confiando más en el mercado privado.

Lo descrito en el presente estudio, impacta sobre los procedimientos de adquisición. En efecto, mientras la legislación brasileña tiene un sistema de compras directas que articulan los programas sociales con los productores locales, la legislación colombiana se atasca en un sistema de asignación preferencial de puntajes en procesos con pluralidad de oferentes, donde las entidades prefieren el uso de la selección abreviada o de la menor cuantía con el fin de sólo evaluar el menor precio ofrecido. Por lo demás, en los procesos de selección donde rigen tanto las Leyes 1955 de 2019 y 2046 de 2020 como el Decreto 248 de 2021, el exceso de requisitos desincentiva la participación si no hay asistencia técnica.

Por tanto, las compras directas de alimentos de la Compañía Nacional de Abastecimiento en Brasil permiten que el Estado adquiera productos agrícolas directamente de la agricultura familiar, a precios justos y previamente establecidos. Este mecanismo garantiza inclusión, estabilidad y planificación productiva para pequeños agricultores, quienes acceden al mercado público sin

enfrentar exigencias financieras elevadas ni competir en condiciones desiguales con grandes proveedores. Al privilegiar criterios sociales y territoriales —como producción local, alimentos frescos y sostenibilidad— las compras directas fortalecen circuitos cortos, mejoran la calidad nutricional de los programas públicos y dinamizan economías rurales que dependen de ingresos estables.

En contraste, el sistema colombiano basado en la adjudicación por menor precio suele excluir a pequeños productores, pues los obliga a competir en mercados donde predominan operadores grandes con economías de escala, capacidad financiera y logística centralizada. Esto conduce a una concentración de la oferta, a la priorización de alimentos más baratos, pero de menor calidad nutricional y a una relación débil entre compras públicas y desarrollo rural. Mientras Conab convierte la compra pública en un instrumento de política agrícola y social, en Colombia la contratación funciona principalmente como un proceso administrativo, desaprovechando su potencial para impulsar inclusión productiva y fortalecer el abastecimiento local.

En la actualidad no existe un desarrollo integral de las compras públicas de alimentos. En este contexto, pueden señalarse algunos avances impulsados por autoridades como la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UAPA), la cual, debido a sus competencias y del sector administrativo al que pertenece —sin perjuicio de lo dispuesto en la Resolución 335 de 2021— carece de atribuciones para formular directrices generales sobre la compra pública de alimentos.

No obstante, se destacan progresos a través de las funciones que ejerce la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), entidad que actúa como garante del derecho a la alimentación al estar facultada para realizar compras directas y promover la comercialización de productos agropecuarios provenientes de pequeños y medianos productores. Esto se suma con la incorporación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), que consolidan un enfoque integral al articular la agroindustrialización, la logística y la distribución minorista, los cuales están enmarcados en la construcción de un plan de vida digna para las comunidades rurales.

Estos retos en la compra pública de alimentos en Colombia se suma a la necesidad de una reforma agraria integral, que no puede limitarse como un proceso de redistribución de tierras, sino como una estrategia multidimensional que articule justicia social, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. Al respecto, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad evidencian que la concentración de la propiedad rural ha sido un factor estructural del conflicto armado, y que su solución requiere medidas concretas como la definición de la frontera agraria, la regulación de baldíos, el fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina y el reconocimiento de los territorios étnicos. Así mismo, se evidencia la necesidad de una política integral de compra pública de alimentos que se presente como un mecanismo clave para dar sostenibilidad a dicha reforma, al asegurar mercados estables y justos para la producción campesina, y así consolidar el desarrollo en un sector que ha sido olvidado por el Estado.

8. Recomendaciones

A pesar de que Colombia tiene una base normativa para las compras públicas de alimentos, enfrenta problemas de procedimientos administrativos adecuados para articularlo como política pública con un enfoque integral. Las reformas regulatorias que se inspiren en la legislación brasileña deben apuntar a disminuir esta circunstancia adversa. Lo anterior para efectos de aprovechar el potencial de las compras públicas como política de desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Para estos efectos, se propone crear un Sistema Nacional de Compras Públicas de Alimentos, el cual se complementaría con instrumentos de la Reforma Rural Integral –acceso a tierra, zonas de reserva campesina, entre otros.– para fomentar una demanda estable para los nuevos productores beneficiarios. Esto convertiría la compra pública ser una herramienta estructural de inclusión productiva y consolidación territorial.

Dicho sistema de compras debería articularse con una entidad estatal con funciones equivalentes a las de Conab en Brasil, encargada de centralizar la compra pública de alimentos con políticas de seguridad alimentaria,

estabilización de precios y abastecimiento estratégico. Esta entidad debería cumplir funciones de planificación, compra, almacenamiento, distribución y monitoreo, superando la actual fragmentación institucional y permitiendo una implementación coherente de políticas de desarrollo rural y abastecimiento.

De acuerdo con el ejercicio de derecho comparado realizado en el presente estudio, para promover la inclusión económica de pequeños productores, también se recomienda crear un régimen de compras que permita adquirir alimentos sin recurrir a procesos de selección basados en competencia abierta. Este mecanismo debe operar con precios de referencia, límites por productor, trazabilidad, reglas de transparencia y una plataforma que registre y verifique a los proveedores de agricultura familiar. Ello permitirá reducir asimetrías competitivas frente a grandes operadores comerciales.

De igual modo, el desmonte del Idema dejó a Colombia sin capacidad de gestionar inventarios estratégicos. La existencia de la Conab en Brasil demuestra que las existencias reguladoras permiten intervenir en épocas de crisis climática, alzas de precios o insuficiencia de oferta local. Colombia podría crear un fondo de estabilización alimentaria que compre excedentes a pequeños productores y los distribuya a diferentes programas del gobierno, evitando intermediación especulativa y pérdidas postcosecha.

De esta manera, la experiencia brasileña demuestra que las compras públicas de alimentos pueden ser un instrumento poderoso para fortalecer la agricultura familiar, mejorar la seguridad alimentaria y dinamizar las economías rurales. Para alcanzar estos objetivos en Colombia, se requiere una transformación institucional, normativa y operativa que permita superar la fragmentación actual y aprovechar plenamente el potencial de la contratación estatal como política pública de desarrollo rural y abastecimiento alimentario.

En tal sentido, se recomienda evaluar propuestas tendientes fortalecimiento de entidades como la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para que asuman un papel cada vez más protagónico en la compra y comercialización de las compras públicas de alimentos, teniendo en cuenta la regulación reciente de los últimos dos años promovidas en el Decreto 1623 de 2023 y Decreto 780

de 2024, que adicionan el Decreto 1071 de 2015. Para ello, resulta fundamental analizar el impacto de sus políticas a mediano y largo plazo, en especial, los proyectos y programas impulsados en los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) que buscan fortalecer la comercialización asociativa dirigida a mercados campesinos, las compras públicas, las redes de tenderos y los contratos con comercializadores urbanos.

Como última recomendación que tiene un enfoque transversal, es necesario fortalecer una compra pública de alimentos cambiando la forma de cómo se abordan los problemas, haciendo una reconfiguración de la arquitectura gubernamental y como un prerrequisito para generar políticas de compra inclusivas, que se impulsen a partir de la innovación. En otras palabras, una reinvención del Estado que apueste por un capitalismo enfocado en proyectos agroindustriales.

En este caso, las autoridades que componen el Estado deben apostar en capacidades internas, que posibiliten nuevas formas para fortalecer las compras públicas, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, culturales y sociales de los territorios. Es decir, hay que pensar en una compra pública de alimentos con enfoque territorial, pues no hay una respuesta unívoca ante los retos que tiene el sector agrícola colombiano. No es lo mismo los problemas de compras públicas de alimentos en departamentos del sur del país con los del centro o con los de la región caribe. Es por ello, la necesidad de implementar una política de integral de compra pública de alimentos con enfoque territorial.

9. Bibliografía

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. "Guía para la implementación del "Pago Contra Entrega" a Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria". Disponible en el siguiente enlace: cce-gad-gi-_64_guia_pago_contra_entrega_pequenos_productores_y_productores_de_la_agricultura_v1_05-12-20235.pdf (colombiacompra.gov.co)

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

BOHRT, Julio Prudencio. Las compras públicas de alimentos: ¿una alternativa para la producción agrícola campesina?. En: BOHRT, Julio Prudencio y ARGANDOÑA, Bishelly Elías [ed.]. Las compras públicas ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?. La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, 2014.

BARRETO MORENO, Alejandro. El derecho de la compra pública. Bogotá: Legis y Universidad de la Sabana, 2019.

CAIMMI, Nuria. Las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar. Aproximación en clave comparativa entre Brasil y Argentina. *Escenarios*, núm. 33, Abril, 2021.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. Tomo II. 7a ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002.

COMISIÓN DE LA VERDAD. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. -- Primera edición. -- Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022.

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. Tercera Edición. Bogotá: Legis, 2016.

Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf#page=220&zoom=100,109,129

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Nota Estadística. Inseguridad Alimentaría en Colombia. 2024. Bogotá. Disponible: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/NotaEstadistica-FIES-DANE-FAO-ene2024.pdf

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

ELIAS, Lilian de Pellegrini, et al. *Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: Análise do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar*. Texto para Discussão, 2024.

GOMES, Flavio. Los quilombos, centros de resistencia afrobrasileños. Consultado en la página web https://courier.unesco.org/es/articles/los-quilombos-centros-de-resistencia-afrobrasilenos).

GUANZIROLI, Carlos. La reforma agraria en el marco de una economía global: el caso de Brasil. Consultado en la página web https://www.fao.org/4/w8101t/w8101t04.htm.

GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México: UNAM, 1999.

GRUPO BANCO MUNDIAL. Qué es la seguridad alimentaria. En: Grupo Banco Mundial [en línea]. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update/what-is-food-security.

MAFFRA, Lourrene; BOZA MARTINEZ, Sofía. Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: el programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile. *Estudios internacionales (Santiago)*, 2020, vol. 52, no 195.

MAZZUCATO, Mariana. Misión Económica. Una guía para cambiar el capitalismo. Bogotá: Taurus, 2022.

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.

Marco normativo de las compras públicas de alimentos en Brasil y Colombia. Análisis de marcos jurídicos comparados.

MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y AGRICULTURA FAMILIAR. Conab. En: Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar [en línea]. 31 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/conab.

NAMDAR, Mina y SAA, Constanza. Las compras locales de alimentos como posible factor de desarrollo en América Latina y el Caribe. Estimación del impacto de las compras locales del Programa Mundial de Alimentos en Honduras y Guatemala. Naciones Unidas y CEPAL, 2023.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS e INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. CONAB: Compañía Nacional de Abastecimiento [ES]. En: OPSAA, ICAA [en línea]. Disponible en: https://opsaa.iica.int/initiative-1547-conab:-compania-nacional-de-abastecimiento-[es].

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.sdgfund.org/es/objetivo-2-hambre-cero

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Objetivo 2: Poner fin al hambre. En: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Seguimiento de los progresos relativos a los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura 2023. Roma. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/6d5b439a-2545-40ce-84fc-a929ab420ee9/content

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA y UNIÓN EUROPEA. Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Compras

públicas de alimentos. 2019. Disponible en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/cf750231-8de5-4912-8d32-98582c9c7cce/content. p. 5.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Red Regional de Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos. En: FAO [en línea]. Disponible en: https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/889372/.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos (Red SPAA). En: FAO [en línea]. Disponible en: https://www.fao.org/in-action/redspaa/es.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Políticas saludables de compra y abastecimiento de alimentos para la Región de las Américas. Washington: OPS y OMS, 2024. pp. 23-25.

Programa de Adquisición de Alimentos /Programa de alimentos de Brasil. Disponible en línea: https://ssc4c.org.br/es/central-de-conhecimento/buenas-practicas-del-sistema-unico-de-asistencia-social/programa-de.

RODRÍGUEZ–ARANA MUÑOZ, Jaime. El derecho administrativo del Estado Social y Democrático de Derecho. Santiago: Ediciones Olejnik, 2023.

SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 2012.

SEN, Amartya. La idea de la justicia. Bogotá: Taurus, 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota Técnica: Cenários Para A Recomposição Orçamentária E Ofortalecimentodo Programanacionalde Alimentação Escolar (Pnae), marzo de 2024.

10. Referencias jurisprudenciales

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 23 de julio de 2015. Exp. 36.805. C. P. Hernán Andrade Rincón.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2012. Exp. 26.140. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 del 8 de febrero de 2017. Expedientes D- 11275 y D-11276. M.P. Luis Ernesto Vargas Gil.

11. Control documental

AUTORES Y RESPONSABLES DEL DOCUMENTO				
Acción	**Nombre**	**Cargo**	**Fecha**	**Firma**
Elaboró	José Luis Sánchez Cardona Juan David Montoya Penagos Diana Lucia Saavedra Castañeda	Contratistas de la Subdirección de Gestión Contractual	26/11/2025	Original Firmado
Revisó	Alejandro R. Sarmiento Cantillo	Gestor T1-15 / Coordinador de Normas, Estudios y Conceptos de la Subdirección de Gestión Contractual	02/12/2025	Original Firmado
Aprobó	Carolina Quintero Gacharná	Subdirectora de Gestión Contractual	29/12/2025	Original Firmado

CONTROL DE CAMBIOS		
Versión	**Cambio**	**Fecha del cambio**
01	Creación del documento	29/12/2025