



CCE-DES-FM-17

Bogotá, 25 de noviembre de 2022

**Concepto C – 810 de 2022****Temas:**

LEY 1955 DE 2019 – Artículo 229 – Finalidad / LEY 2046 DE 2020 – Finalidad – Ámbito de aplicación - Compra pública de alimentos / LEY 2046 DE 2020 – Artículo 7 – Incentivos contractuales – Puntajes adicionales – Promoción de la compra pública de alimentos / DECRETO 248 DE 2021 – Decreto 1071 de 2015 – Reglamento – Incentivos contractuales – Contrato de promesa de proveeduría – naturaleza dual – requisito habilitante – factor de evaluación / DECRETO 248 DE 2021 – Decreto 1071 de 2015 – Reglamento – Incentivos contractuales – Puntajes obligatorios – Puntajes facultativos – condiciones.

Radicación:

Respuesta a consulta P20221011010251

Estimada señora :

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 11 de octubre de 2022.

1. Problema planteado

Usted realiza las siguientes preguntas:

DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente****Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia**www.colombiacompra.gov.co



(i) Para acreditar la condición o calidad de pequeño productor agropecuario local o productor local de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local y/o sus organizaciones ¿se deben acreditar las condiciones reguladas en los parágrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.1.3 del decreto 248 de 2021 o basta con que se acredite solo una de ellas?

(ii) ¿Con qué documentos se acredita tal condición o calidad?

2. Consideraciones

Para resolver los problemas planteados, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) contexto y finalidad de los incentivos y estímulos regulados el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020 y ii) alcance del 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.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la promoción de las compras públicas de alimentos y los incentivos contractuales en el concepto C-301 de 19 de junio de 2022. En lo pertinente, las ideas expuestas en estos conceptos se reiteran y complementan a continuación.

2.1. 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 se concibe como un mercado compuesto por la oferta de particulares preferentemente, y la demanda de las entidades públicas de bienes y servicios¹. 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», dispuso que las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos agropecuarios para atender la demanda en sus programas institucionales deben asignar puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando

¹ Al respecto, Barreto Moreno señala: «La contratación pública, conocida actualmente con mayor precisión técnica como sistema de compra pública, es un mercado donde confluye oferta y demanda de bienes y servicios; la primera esencialmente en cabeza del particular y la segunda, decididamente realizada por entidades públicas» (BARRETO MORENO, Alejandro. El derecho de la compra pública. Bogotá: Legis y Universidad de la Sabana, 2019. p. 19).



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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.

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

La exposición de motivos explicó, entre otras cosas, lo siguiente: «[...] los parámetros del Estatuto de Contratación, no incluyen como regla general, la posibilidad de participación de las organizaciones campesinas, indígenas, afros y raizales productoras de alimentos, pues las exigencias técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas, solo pueden



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



ser satisfechas por empresas intermediarias que llevan bastante tiempo en el mercado»². Por lo demás, también agrega que «[...] el Juez constitucional ha brindado algunas soluciones de carácter jurisprudencial, que pregonan la evidente necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, que son mandatos con carácter imperativo, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población»³. De este modo, la Ley 2046 de 2020 pretende la creación de incentivos que beneficien a la agricultura en el territorio nacional.

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

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

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

² CÁMARA DE REPRESENTANTES. Gaceta 686 del Congreso de la República. Exposición de motivos del Proyecto de Ley 139 de 2018. Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018.

³ *Ibíd.*



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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

Sin embargo, la mayor pretensión de esta Ley fue lo regulado en el artículo 7, el cual establece los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. En tal sentido, establece las siguientes reglas:

i) Las entidades que están sujetas al ámbito de aplicación de esta ley tienen la obligación de adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 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 sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 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



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en una serie de criterios definidos en la norma⁴.

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–.

⁴ «Artículo 7. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

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

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

»b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3º deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

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

»c) Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, la obligación de estos de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley.

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

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

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



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



2.2. Alcance del 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 serie de medidas para estimular el mercadeo de los productos campesinos, ordenando entre otras, el diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, que fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria⁵.

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

⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Memoria justificativa del Decreto 248 de 2021. Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Decreto%20Compras%20P%C3%BAblicas%20Alimentos.pdf#search=compra%20p%C3%BAblica%20de%20alimentos>.



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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 30%, las entidades deben informar de esta situación a la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales en el término máximo 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 proveeduría⁶. 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 productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones.

⁶ «Artículo 2.20.1.1.4. Promesa de contrato de proveeduría. Las entidades que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, solicitarán a los proponentes en el pliego de condiciones, una promesa de contrato de proveeduría con los pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones, que se encuentren en el registro de productores individuales y/u organizaciones de productores consolidado por las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces, o en el Sistema Público de Información Alimentaria una vez entre en operación, dando cumplimiento a la normatividad de protección de datos personales vigente.

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

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



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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 sistemática⁷ 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 lo siguiente:

Las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que contraten, bajo cualquier modalidad, con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus formas de atención, asignarán un puntaje mínimo del 10% del total de los puntos, en las modalidades de selección previstas en el artículo 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)

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

⁷ Riccardo Guastini señala sobre la interpretación sistemática lo siguiente: «Grosso modo, se llama sistemática toda interpretación que deduzca el significado de una disposición de su colocación en el “sistema” del derecho: unas veces en el sistema jurídico en su conjunto, más frecuentemente, en su subsistema del sistema jurídico total, es decir, en el conjunto de disposiciones que disciplinan una determinada materia o una determinada institución. El sistema jurídico y los subsistemas que lo componen se conciben generalmente como conjuntos de normas coherentes (carentes de contradicciones o antinomias) y completos (carentes de lagunas).

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



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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 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 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, para dar respuesta a su petición, es importante precisar que, aunque aquella se refiere a los parágrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.1.3 del Decreto 248 de 2021, se encuentra que dicho artículo no contiene los parágrafos referidos. Por su parte, se observa que el artículo 2.20.1.2.3 del mismo Decreto regula el puntaje adicional al pequeño productor agropecuario local o productor local de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local y/o sus organizaciones, y en sus parágrafos 1 a 3 establece la forma de acreditación de estas condiciones. De esto se colige que en su consulta en realidad se refiere a este con este último artículo, por lo que se resolverá la inquietud planteada estableciendo el alcance de lo señalados en los parágrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.2.3.

En ese sentido, debe advertir que para efectos de optar 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 así poder beneficiarse del incentivo respectivo, pues estas no consagran una equivalencia entre el productor agropecuario local y nacional. En efecto, los puntajes adicionales obligatorios y facultativos



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



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 con el artículo 2.20.1.2.3 del reglamento en comento, la condición de pequeño productor la norma se acredita con el balance comercial aceptado por el intermediario financiero, cuya antigüedad de edad no sea superior a 90 días a la solicitud de crédito, prevista en el artículo 2.1.2.2.8. del Decreto 1071 de 2015, aplicable por remisión expresa del artículo 2.20.1.2.1 del Decreto 248 de 2021. Ahora, la regla de acreditación de la condición de pequeño productor indica que el balance comercial debe ser aceptado por el intermediario financiero, que según el numeral 2 del artículo 2.1.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, son quienes otorgan créditos a los destinatarios de la norma y además están habilitados para efectuar operaciones ante Finagro. De modo que, la norma fijó una tarifa legal para acreditar la condición de pequeño productor al determinar que solo se acredita con el balance comercial aceptado por el intermediario financiero, con el que se prueba el total de los activos del pequeño agricultor.

Ahora, en lo que hace referencia a la acreditación de la calidad de productor agropecuario local, el parágrafo 3 del artículo 2.20.1.2.3. del Decreto 1071 de 2015 establece que deberá allegarse «[...] 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».

Conforme se aprecia, la norma establece de manera expresa tres documentos a través de los cuales se puede acreditar dicha condición, a saber: i) contrato de arrendamiento; ii) certificado de tradición y libertad del inmueble; y iii) los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorización. La norma no exige que deban aportarse los tres documentos sino que permite al productor agropecuario local determinar con cual de ellos acreditará su condición, por lo que bastará con aportar una de las tres alternativas para que se encuentre acreditada su calidad.

Así las cosas, 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, los párrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.2.3 del reglamento establecieron una tarifa legal probatoria para acreditar las condiciones referidas, lo que se traduce en que solo con estos documentos se podrá acreditar las calidades de



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



pequeño productor y de productor local de la agricultura campesina, familiar o comunitaria, respectivamente.

3. Respuesta

«(i) Para acreditar la condición o calidad de pequeño productor agropecuario local o productor local de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local y/o sus organizaciones ¿se deben acreditar las condiciones reguladas en los párrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.1.3 del decreto 248 de 2021 o basta con que se acredite solo una de ellas?

(ii) ¿Con qué documentos se acredita tal condición o calidad?»

Conforme a lo expuesto, para dar respuesta a su petición, es importante precisar que, aunque aquella se refiere a los párrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.1.3 del Decreto 248 de 2021, se encuentra que dicho artículo no contiene los párrafos referidos. A su vez, se observa que el artículo 2.20.1.2.3 del mismo Decreto regula el puntaje adicional al pequeño productor agropecuario local o productor local de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local y/o sus organizaciones, y en sus párrafos 1 a 3 establece la forma de acreditación de estas condiciones. Por tanto, esta Agencia tendrá como fundamento normativo de su consulta el artículo 2.20.1.2.3 dado que además de que contiene numerales 2 y 3, el objeto de esta disposición normativa se acompasa con el objeto de sus preguntas.

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 con el artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, la condición de pequeño productor la norma se acredita con el balance comercial aceptado por el intermediario financiero, cuya antigüedad de edad no sea superior a 90 días a la solicitud de crédito, prevista en el artículo 2.1.2.2.8. del Decreto 1071 de 2015, aplicable por remisión expresa del artículo 2.20.1.2.1 del Decreto 248 de 2021. Ahora, la regla de acreditación de la condición de pequeño productor indica que el balance comercial debe ser aceptado por



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



el intermediario financiero, que según el numeral 2 del artículo 2.1.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, son quienes otorgan créditos a los destinatarios de la norma y además están habilitados para efectuar operaciones ante Finagro. De modo que, la norma fijó una tarifa legal para acreditar la condición de pequeño productor al determinar que solo se acredita con el balance comercial aceptado por el intermediario financiero, con el que se prueba el total de los activos del pequeño agricultor.

Ahora, en lo que hace referencia a la acreditación de la calidad de productor agropecuario local, el párrafo 3 del artículo 2.20.1.2.3. del Decreto 1071 de 2015 establece que deberá allegarse «[...] 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».

La redacción de la norma establece tres documentos a partir de los cuales acreditar dicha condición, a saber: i) contrato de arrendamiento; ii) certificado de tradición y libertad del inmueble; y iii) los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorización. La norma no exige que deban aportarse los tres documentos, sino que permite al productor agropecuario local determinar con cuál de ellos acreditará su condición, por lo que bastará con aportar una de las tres alternativas para que se encuentre acreditada su calidad.

Así las cosas, 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, los párrafos 2 y 3 del artículo 2.20.1.2.3 del reglamento establecieron una tarifa legal probatoria para acreditar las condiciones referidas, lo que se traduce en que solo con estos documentos se podrá acreditar las calidades de pequeño productor y de productor local de la agricultura campesina, familiar o comunitaria, respectivamente.

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

Atentamente,



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co



Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

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

Elaboró: Nina María Padrón Ballestas
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co