ESTUDIO DEL SECTOR RELACIONADO CON EL DESARROLLO DE UN CONVENIO ENTRE EL MUNICIPIO DE BECERRIL CON UNA ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO

El suscrito Secretario de Planeación del Municipio de Becerril (Cesar), en cumplimiento de lo establecido en el literal A. "Etapa de planeación", del título V. "Proceso de contratación en desarrollo del Decreto 092 de 2017" de la Guía para la contratación con entidades públicas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, se sirve elaborar el presente ANÁLISIS DEL SECTOR, con la finalidad de sustentar su decisión de celebrar un convenio bajo la modalidad de proceso competitivo, la elección del cooperante y la forma en que se pacta el convenio desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

Contenido

1. Introducción.
2. Aspectos Generales
3. Estudio de la Oferta
4. Aspectos Regulatorios
5. Análisis de Riesgos
6. Referencias

1. Introducción

El municipio de Becerril (Cesar), ha emprendido un proceso de contratación que deberá ser ejecutado con la guía y participación de una entidad sin ánimo de lucro, de acuerdo a la regulación existente. Esto es conveniente debido a la presencia en la región de diversas entidades sin ánimo de lucro con experiencia en el sector agropecuario. Este estudio del sector obedece a satisfacer los lineamientos exigidos por Colombia Compra Eficiente.

De acuerdo a la guía para la elaboración de Estudios de Sector de Colombia Compra Eficiente, que establece, la función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal y a obtener el mayor valor por el dinero público. En consecuencia, la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

El artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 establece el deber de las Entidades Estatales de analizar el sector, es decir, el mercado relativo al objeto del Proceso de Contratación, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de Riesgo. El resultado del análisis debe plasmarse en los estudios y documentos previos del Proceso de Contratación. La importancia de realizar este análisis ha sido recalcada en las recomendaciones que la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE) le ha formulado al Gobierno Nacional, las cuales constituyen buenas prácticas en materia de promoción de la competencia en la contratación pública.

El estudio del sector es necesario en todos los Procesos de Contratación. La modalidad de selección del Proceso de Contratación no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector. Colombia Compra Eficiente estableció recomendaciones para realizar estudios de sector dirigidos a cada una de las modalidades de contratación.

El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación por medio de proceso competitivo, la elección del cooperante y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo.

2. Aspectos Generales

2.1 Características Principales del Objeto a Contratar

El objeto a contratar consiste en "Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: **IMPLEMENTACION DE PROCESOS COMERCIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA FAMILIAR Y COMUNITARIA**

"ACFC" A TRAVÉS DE MERCADOS CAMPESINOS Y FERIA AGROPECUARIA, ARTESANAL Y AGROINDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE BECERRIL - CESAR.

Dado que el propósito de este proyecto consiste en vincular a una entidad sin ánimo de lucro con experiencia en el sector agropecuario con presencia en el departamento del Cesar para el desarrollo del mismo se debe considerar el decreto 092 de enero 23 de 2017, "*Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*". En este se establece en su artículo segundo, que este tipo de contratación procede cuando se cumplen las siguientes condiciones:

a) Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situaciones de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana;

b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato; y

c) Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privados sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos.

En virtud de la norma transcrita, la Secretaría de Planeación, ha verificado el cumplimiento de las anteriores condiciones, así:

2.1.1. Que exista correspondencia directa entre el programa de interés público previsto en el Plan de Desarrollo Municipal y el objeto del convenio.

El proyecto IMPLEMENTACION DE PROCESOS COMERCIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA FAMILIAR Y COMUNITARIA "ACFC" A TRAVÉS DE MERCADOS CAMPESINOS Y FERIA AGROPECUARIA, ARTESANAL Y AGROINDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE BECERRIL - CESAR, se encuentra articulado con el **Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 "MAS EQUIDAD, DESARROLLO Y GOBIERNO,** Dimensión II: Desarrollo Económico, Eje

Programático I. BECERRIL CON + DESARROLLO SOSTENIBLE, Programa I. Becerril con + Empleo y Competitividad, el cual tiene como objetivo Promover el desarrollo económico integral y competitividad de los productores agropecuarios del municipio, Subprograma I. Becerril + Productivo, orientado a mejorar la oferta de producción y competitividad de los productores agropecuarios del municipio de Becerril, Meta de Producto: a) Número de mercados campesinos promovidos en el cuatrienio b) Número de productores con acceso a mercados de los productos agropecuarios a través de la ampliación de la oferta en procesos de comercialización c) Número de programas de abastecimiento alimentario y protección de la economía campesina y comunitaria en el marco de la emergencia, económica y social, El gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promulgo la Resolución Ministerial 464 de 2017, con la cual se establecen los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y tiene como objetivo Planificar y gestionar la acción integral del Estado, y orientar la institucionalidad social o privada, dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria, sobre la base de un desarrollo rural con enfoque territorial que mejore la sostenibilidad de la producción agropecuaria y que genere bienestar y buen vivir a la población rural.

Teniendo en cuenta lo anterior la agricultura familiar constituye un pilar fundamental para el mejoramiento de los niveles de producción y productividad, especialmente en la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de ahí surge la necesidad de implementar estrategias que contribuyan al mejoramiento de las capacidades técnicas y productivas que proporciones al pequeño productor el acceso a herramientas materiales e insumos primarios que le permitan aumentar su nivel de gradualidad productiva.

Cabe decir, que en el Banco de Programas y Proyectos del Municipio de Becerril Cesar, se encuentra inscrito bajo el código BPIN N° 2021 200450089, el proyecto denominado: IMPLEMENTACION DE PROCESOS DE COMERCIALIZACION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA FAMILIAR Y COMUNITARIA "ACFC" A TRAVÉS DE LA PUESTA EN MARCHA DE MERCADOS CAMPESINO EN EL MUNICIPIO DE BECERRIL

A su vez, el objeto del convenio a celebrar es:

> Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado **IMPLEMENTACION DE PROCESOS COMERCIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA FAMILIAR Y COMUNITARIA "ACFC" A TRAVÉS DE MERCADOS CAMPESINOS Y FERIA AGROPECUARIA, ARTESANAL Y AGROINDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE BECERRIL - CESAR.**

Leído lo anterior, no puede negarse la correspondencia directa entre el programa de interés público previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo Municipal vigente y el objeto del convenio de cooperación a celebrarse.

2.1.2. Que tanto con el convenio como con el programa de interés público el Municipio de Becerril (Cesar) busque exclusivamente

promover los derechos de personas en situaciones de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana. (los menos favorecidos).

La Población objeto tanto del convenio como del programa de interés público, son pequeños productores del Municipio de Becerril Cesar, en **situación de debilidad manifiesta o indefensión** toda vez que los beneficiarios son: (víctimas del conflicto armado, Familias rurales desplazadas, Pequeños(as) agricultores, Campesinos(as), Comunidades afrocolombianas, Jóvenes rurales, Mujeres rurales, Pueblo indígena), localizados en las veredas de la zona rural del municipio, vinculados al Banco de Semillas Municipal y registrados en el Registro Único de Extensión Agropecuaria RUEA de Becerril, Cesar.

La CORTE CONSTITUCIONAL, el 8 de febrero de 2017, en Sentencia C-077, cuyo Magistrado Ponente es el Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, dejó muy claro que los campesinos y los trabajadores agrarios en general, son personas en situación de debilidad manifiesta, y lo explicó así:

> ***Corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional.**
>
> La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado 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, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.
>
> Nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, *per se*, como sujetos de especial protección constitucional, no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición.
>
> El primero de ellos se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha

afectado tradicionalmente. La Constitución Política de 1991, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, reconoce la situación de marginalización y vulnerabilidad que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales en el país. El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) "con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos". Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en "la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora", impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades. La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha reiterado que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, "tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación" por razones económicas, sociales, políticas y culturales. Esta Corte, por lo tanto, ha considero que "dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza".

El segundo criterio se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor, y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.

Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos. Los riesgos pueden surgir de la *permanencia* de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de *cambios* que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar.

Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la *permanencia* de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los *cambios* que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.

Al respecto, es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o con el campo. A pesar de que la situación

de los campesinos no es análoga a la de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes, esta Corte ha avanzado una línea jurisprudencial en la que resalta la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio.

Lo anterior, en contextos en los cuales se evidencia la importancia del entorno para que la persona y/o el grupo familiar puedan acceder a un ingreso mínimo *para su sustento* y, en términos más amplios, para el desarrollo de las actividades que permiten el "sostenimiento del proyecto de vida de la persona". Así ocurre con los campesinos y demás comunidades (i.e. pesqueras) que derivan sus ingresos y despliegan su modo de vida alrededor de la explotación rudimentaria de los recursos naturales: "estas son comunidades de personas que en su libre determinación y por su identidad cultural, han elegido como oficio la siembra, producción y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales"

En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependan de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el "campo"). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que "han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias".

En estas situaciones de dependencia frente a la tierra, una modificación drástica en los usos del suelo o de las prácticas productivas agrícolas puede aumentar el nivel de vulnerabilidad de estas comunidades -ya bastante elevado debido a la situación de invisibilización y marginalización en la que se encuentra el campo-, exponiéndolas a ser heridas, lesionadas o dañada ante los cambios en las situaciones externas.

Al respecto, esta Corporación encontró que: "las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos. Las dos situaciones ha ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia".

Esta problemática ha sido investigada a profundidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos no sólo ha insistido en los factores históricos que mantienen a la población campesina en niveles elevados de vulnerabilidad y discriminación, relacionados con cuestiones climáticas, geográficas y humanas, como la distribución inequitativa de la tierra; sino que ha llamado la atención sobre nuevos riesgos que están surgiendo en materia de explotación de recursos y de adquisiciones de tierra a gran escala, los cuales amenazan la subsistencia y forma de vida de los pequeños agricultores y los trabajadores rurales que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia.

Así las cosas, las modificaciones drásticas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y la explotación de los recursos naturales, les exigen al Estado una *especial protección* de las economías tradicionales de subsistencia, y de las comunidades que dependen de ese tipo de actividad económica para garantizar su sustento y la realización del proyecto de vida (i.e. campesinas, pesqueras).

Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa ***forma de vida*** de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente. Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejen una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.

Como consecuencia de lo anterior, nuestro sistema jurídico establece a favor de la los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera *preferente*, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran, la cual responde, como lo entrevió el constituyente primario, a la explotación irracional e inequitativa de la tierra, entre otras razones.

La singularidad de este conjunto de derechos, por lo tanto, atiende a la relación de dependencia que guarda la población campesina con la tierra, y se justifica en la permanencia de las condiciones de pobreza y exclusión que afecta a la población campesina, de una parte y, de la otra, en los cambios profundos que se están produciendo en materia de producción de alimentos y en los usos y en la explotación de los recursos naturales. Este *Corpus iuris* está orientado a garantizar la subsistencia y a promover la realización del proyecto de vida de la población campesina. Tal es la interpretación que esta Corte ha realizado del artículo 64 C.P.

A pesar de que las fronteras no son siempre claras, los derechos reconocidos jurisprudencialmente relacionados con

la *subsistencia* de esta población son los derechos fundamentales al mínimo vital, a la alimentación y al trabajo. Por su parte, los derechos concernientes a la realización del *proyecto de vida* se encuentran relacionados con las libertades de asociación, para escoger profesión u oficio, para el desarrollo de la personalidad, y el derecho a la participación en los asuntos que los afectan. Bajo este entendimiento, la Corte Constitucional ha tutelado en varias ocasiones los derechos de comunidades cuya vida se articula alrededor de la tierra mediante su explotación a través de las economías tradicionales de subsistencia, como los campesinos y las comunidades pesqueras. Lo anterior, atendiendo a los riesgos que se encuentran asociados con el crecimiento y la tecnificación de la industria de producción de alimentos, y con la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos.

Al respecto, esta Corte ha interpretado que del artículo 65 de la C.P. -el cual dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado-, se desprende otra garantía como lo es la seguridad alimentaria: "se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones".

Tal como ha consignado esta Corporación en distintos pronunciamientos, el derecho a la seguridad alimentaria ha sido acogido, concebido y establecido como obligación para los Estados en distintos instrumentos internacionales. Entre ellos, es importante detenerse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), quizás el instrumento internacional que se detiene en el derecho a una alimentación adecuada de una manera más extensa, y en las observaciones que al respecto ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El PIDESC consagra en su artículo 11 el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia e impone en los Estados la obligación de adoptar los correctivos para lograr una producción, conservación y distribución *eficiente* y *justa* de los alimentos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa en su Observación General número 12 el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, el cual no debe interpretarse de manera restrictiva en términos de elementos nutritivos concretos, sino que tiene que comprenderse en términos de adecuación, sostenibilidad, accesibilidad y disponibilidad de los alimentos.

En esta dirección, el Comité hace unas observaciones centrales para los campesinos y los trabajadores agrarios, en tanto privilegia la posibilidad de que los individuos se alimenten

directamente a través de la explotación de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, en el marco de "políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos". Esto implica poner especial atención en aquellos grupos vulnerables, empobrecidos y discriminados que enfrentan riesgos y dificultades para acceder a la tierra y trabajarla, lo cual involucra, por ejemplo, garantizar que los costos asociados con la adquisición y la producción de alimentos no sean tales que impliquen poner en riesgo otras necesidades básicas.

El Comité es claro en sostener que el PIDESC le impone dos tipos de obligaciones a los Estados, unas de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar y hacer efectivo). Estos deberes en cabeza del Estado se mantienen a pesar de las dificultades económicas o de otra índole que puedan estar enfrentando. Estas obligaciones se corresponden con los distintos riesgos que afectan a la población campesina, tanto por la *permanencia* como por los *cambios* en las circunstancias que los ponen o pueden llegar a poner en riesgo, en relación con los medios que les permitan acceder a una alimentación adecuada.

Así, el Comité afirma que los Estados tienen la obligación de abstenerse de incurrir en prácticas que representen *cambios* que amenacen con sumergir a las personas en una situación de incapacidad para procurar su alimentación adecuada, lo cual incluye "velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada".

A su vez, los Estados tienen el deber de adoptar medidas para superar la *permanencia* de las situaciones que les impiden a las personas marginadas, vulnerables y discriminadas, garantizarse de manera autónoma su subsistencia. Lo anterior, facilitando a las personas que no tienen asegurados sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria, el acceso a los recursos y medios respectivos; o garantizando directamente la alimentación de las personas y grupos que definitivamente carecen de la capacidad para asegurar su alimentación.

Las actuaciones para superar las situaciones de vulnerabilidad, marginalización y discriminación en materia del acceso a una alimentación adecuada pueden ser de distinta índole. Aquellos aspectos sobre los cuales llama la atención el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales coinciden en buena medida con el contenido del artículo 64 de nuestra Constitución Política y, por lo tanto, hacen especial énfasis en el acceso a la tierra y en la protección de su explotación y de su trabajo por cuenta propia, como alternativa para asegurarse una vida digna.

Ahora bien, en el marco del deber estatal de prestar una especial atención a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos, al tenor del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido acogiendo y sistematizando paulatinamente las

problemáticas que afectan a las personas campesinas y a los trabajadores rurales, junto con las estrategias que estas personas adoptan para luchar contra la vulnerabilidad y discriminación que los ha afectado históricamente, y que parece acentuarse ante los nuevos desafíos ambientales y agroindustriales.

El Consejo de Derechos Humanos aprobó así la *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.* Si bien es cierto que, al tratarse de instrumentos que han sido considerados como *Soft Law*, no se trata de disposiciones que sean *per se* vinculantes para los Estados; también lo es que este tipo de documentos no hacen otra cosa sino sistematizar los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados (Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y articularlos en clave de determinadas problemáticas o grupos poblacionales. Tampoco hay que olvidar que esta Corte ya ha hecho uso de estos instrumentos para solucionar casos concretos, y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales.

Así las cosas, una lectura del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, desde la perspectiva de la población campesina y los trabajadores rurales, permite concluir que el derecho a una alimentación adecuada se encuentra ligado, de manera estrecha, con: el aprovechamiento por parte de los campesinos de su propia tierra; el respeto de sus formas tradicionales de producción y la garantía de sus necesidades básicas; la preservación de sus prácticas y saberes tradicionales; y verse protegidos frente a los efectos colaterales que pueden seguirse de la agroindustria. Así ha sido comprendido por parte de esta Corporación: "la soberanía alimentaria implica que los procesos de producción de alimentos garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros".

El derecho a la alimentación, por lo tanto, está íntimamente relacionado con la *garantía del mínimo vital* y del *derecho al trabajo*. Esto es así porque, tal como quedó recogido en la Observación General número 12, relativa al derecho a una alimentación adecuada, esta última no puede hacerse depender de otras necesidades básicas insatisfechas. O en otros términos, la alimentación adecuada presupone que las personas y comunidades tienen acceso suficiente y oportuno a los medios, bienes y recursos que son necesarios para garantizar sus otras necesidades elementales.

Acerca del *mínimo vital*, esta Corporación ha reiterado que se trata del derecho "que tienen todas las personas a vivir bajo unas condiciones básicas o elementales que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más urgentes como son la alimentación,

el vestuario, la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la atención en salud, la educación, entre otras". (Énfasis agregado).

Como ha explicado esta Corporación, el mínimo vital tiene una dimensión *positiva*, relacionada con la obligación del Estado de garantizar "a todas las personas las condiciones materiales de su existencia y las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente, cuando se encuentren en una situación en la que no puedan acceder a ellas autónomamente"; y una dimensión *negativa*: "mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia".

Esto implica que el Estado debe, en principio, respetar las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra; facilitar a estas personas el acceso a los bienes y prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente (i.e. créditos, asistencia técnica, herramientas de producción, tecnología); y garantizarles, cuando no se encuentran en capacidad de hacerlo autónomamente, las condiciones mínimas materiales de existencia. Como lo ha sostenido esta Corte, estas obligaciones en cabeza del Estado se justifican porque lo que está en juego es la capacidad que tienen los trabajadores agrarios para garantizar, mediante sus formas tradicionales de generar ingresos (i.e economías de subsistencia), su derecho fundamental al mínimo vital.

Ahora bien, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, el mínimo vital guarda una relación intrínseca con el derecho al *trabajo* de las comunidades campesinas. Para la generalidad de las personas, este vínculo se sustenta en una relación *instrumental* para garantizarse una calidad de vida específica. Para las comunidades campesinas, no obstante, esta Corporación ha reconocido que el trabajo también se vuelve un *fin en sí mismo*, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretejen alrededor del trabajo de la tierra. Así, el *trabajo* no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivitos de su ***forma de vida***. De ahí que ellos se conciban a sí mismos como *trabajadores agrarios*.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, varias disposiciones constitucionales reflejan la protección reforzada que la Constitución Política le otorga al trabajo. El derecho al trabajo, por lo tanto, tiene una triple dimensión en nuestro ordenamiento jurídico: es una directriz que orienta las políticas públicas; un principio rector que informa la estructura de nuestro Estado Social de Derecho; y es un derecho y un deber social que tiene un contenido de desarrollo programático, de una parte y, de la otra, un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental.

En tanto derecho y deber social que goza de un núcleo de protección subjetiva, el Estado debe procurar y mantener las condiciones materiales necesarias para que las comunidades campesinas y trabajadores agrarios puedan satisfacer autónomamente, mediante su trabajo, sus requerimientos vitales, "aun cuando ello, en ocasiones, pueda entrar en conflicto con otros objetivos de la actividad estatal. Esta protección subjetiva del derecho al trabajo se refuerza toda vez que, como se acaba de explicar, el trabajo del agro envuelve para esta población un conjunto de significados culturales y sociales mucho más amplios que el de ser un simple medio para garantizar cierta calidad de vida.

La protección del trabajo entraña, en consecuencia, la salvaguarda de otros derechos relacionados que adquieren un significado especial para la población campesina debido a su estrecha relación con la tierra. Como se explicó con anterioridad, nuestro ordenamiento jurídico concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su *sustento*, sino también para la realización de sus *proyectos de vida* como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la *escogencia de profesión u oficio* y el *desarrollo de la personalidad*, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra "en su libre determinación y por su identidad cultural". Este Tribunal ha considerado que la libertad para escoger profesión u oficio es una expresión del artículo 65 C.P. para el caso de los pobladores rurales.

2.1.3. Que el convenio no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal

El artículo 1498 del Código Civil Colombiano dispone que el contrato es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez. Tal conmutatividad, no se surte cuando la necesidad que se pretende satisfacer es el apoyo a actividades benéficas a través de la inversión pública, pues la entidad estatal que interviene en este tipo de negocio jurídico no se compromete a dar o hacer algo con la finalidad de recibir para sí misma un bien, obra o servicio, sino que los bienes, obras o servicios que la otra parte del negocio proporcionará, están dirigidos a terceros que reúnen unas características especiales que los hacen sujetos de especial protección; tanto así que si la Entidad Estatal adquiere o se abastece de un bien, producto o servicio para sí misma en el cual el proveedor es una entidad sin ánimo de lucro, este negocio se reputa conmutativo y debe aplicarse el régimen de la Ley 80 de 1993 y sus normas modificatorias y complementarias, más no el Decreto 092 de 2017.

En el presente caso, el Municipio de Becerril Cesar no adquirirá para sí mismo y a cambio de sus recursos presupuestales, bienes y servicios

ofrecidos en el mercado para cumplir sus fines; sino que claramente alcanzará parte de sus objetivos de política pública en el Sector Agropecuario, sin recibir bienes o servicios o ejecutar obras que requiera para beneficio propio, lo que realmente pretende es financiar a un tercero que ha demostrado su eficacia y eficiencia para realizar labores o actividades en beneficio de una comunidad específica; es más, el negocio jurídico propuesto no producirá cargas equivalentes para las partes, o sea, para la Entidad Sin Ánimo de Lucro –En adelante ESAL- y para la entidad pública, de manera que la contratación que pretende celebrarse está enfocada en la colaboración entre el Municipio de Becerril Cesar y una ESAL, no en las contraprestaciones.

Es evidente que los destinatarios y beneficiarios directos de la celebración y ejecución del convenio de cooperación, son las ochenta (80) familias de pequeños productores de la comunidad campesina, población vulnerable localizados en las veredas de la zona rural del municipio, tiendo en cuenta que la agricultura familiar constituye un pilar fundamental para el mejoramiento de los niveles de producción y productividad, especialmente en la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de ahí surge la necesidad de implementar estrategias que contribuyan al mejoramiento de las capacidades técnicas y productivas que proporciones al pequeño productor el acceso a herramientas materiales e insumos primarios que le permitan aumentar su nivel de gradualidad productiva

No existe entonces una contraprestación a favor del Municipio de Becerril Cesar, dado que el contenido prestacional del convenio no beneficia a la entidad pública. Por medio de dicho instrumento, la mencionada entidad decide desarrollar un programa de interés público y cumplir una de sus metas para el sector rural, en beneficio de la población ya señalada, por lo que queda claro que el convenio se convierte en una herramienta de ejecución de política pública, enfocada en la cooperación y ayuda mutua entre la entidad territorial y la ESAL.

Es sabido que es de la esencia del contrato estatal la equivalencia entre las prestaciones recíprocas, tanto que se establece como principio general de interpretación del contrato que se tengan en cuenta "la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos" (artículo 28 de la ley 80 de 1993). En el convenio cuya celebración se propone, no se presenta este carácter conmutativo ni se exige que exista equivalencia entre las obligaciones asumidas por las partes pues, se insiste, no existen prestaciones recíprocas, porque ninguna de las partes le entregará un bien a la otra o le prestará un servicio a la otra ni mucho menos existirá una remuneración por el bien a entregar o el servicio a prestar.

El objeto del negocio jurídico que se pretende celebrar, reiteramos, no consiste adquirir o proveerse de bienes, obras o servicios; sino que se dirige a lograr unas metas específicas del Plan de Desarrollo Municipal de manera innovadora y tecnificada, que sin duda incrementarán la calidad del producto agrícola local y mejorará el nivel de calidad de vida de la población beneficiaria, dentro de los parámetros objetivos de medición y verificación de tales logros.

En conclusión, No existirá conmutatividad en la relación negocial entre el Municipio de Becerril Cesar y la entidad sin ánimo de lucro, no habrá prestaciones reciprocas. Para la celebración del convenio no se atenderá al principio de igualdad entre las partes, al equilibrio entre sus derechos o a la equivalencia de sus obligaciones.

2.1.4. Que el convenio no comporte instrucciones precisas dadas por el Municipio de Becerril (Cesar) a la ESAL para cumplir con el objeto del convenio

La entidad sin ánimo de lucro será quién presente la propuesta técnica para el desarrollo del proyecto, con metodología, cronograma de actividades, métodos de seguimiento y control, metas, indicadores de verificación, etc., con lo que se verificará la experticia de la entidad sin ánimo en el tema objeto del convenio y por ende, no necesitará dirección ni instrucción por parte de la entidad estatal o su asistencia.

El Municipio no dará instrucciones a la entidad sin ánimo de lucro para cumplir el objeto del convenio, de manera pues que dicho negocio jurídico no tendrá por finalidad el cumplimiento de un encargo de la Entidad Estatal, así el cooperante desarrollará las actividades derivadas del mismo de forma autónoma e independiente, y por ende, el único responsable, en la toma de decisiones relacionadas con la ejecución de las obligaciones a su cargo, aminorando así la carga de riesgos a asumir por parte de la entidad estatal.

2.1.5. La contratación con una entidad sin ánimo de lucro representa la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del riesgo.

Existen en el Departamento, la Región y el país, oferta en el mercado tanto de entidades con ánimo de lucro como de entidades sin ánimo de lucro, de los servicios requeridos para el cumplimiento de la estrategia y la ejecución de la política pública objeto del convenio y contenida en el Plan de Desarrollo, de conformidad con los resultados arrojados por el análisis del sector respectivo. No obstante, ello, la contratación con entidades sin ánimo de lucro representa, en la obtención de los resultados esperados de acuerdo al respectivo plan de desarrollo, la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo, porque:

Primero, Si bien es cierto que el proyecto a desarrollar tiene: (i) La descripción general del estado actual de los cultivos de la población beneficiaria, (ii) La descripción general de una serie de resultados deseados respecto a dichos cultivos, (iii) Unas metas específicas por alcanzar e (iv) Indicadores de verificación; también es cierto que es difícil pactar de manera precisa y determinable los resultados del negocio jurídico, dado que dichos resultados no pueden garantizarse en lo que se refiere a la calidad de las cosechas ni a la satisfacción de las familias beneficiarias, y por ello, es necesario, una vez se ejecute el proyecto, no solo hacer la cuantificación de los resultados materiales de la intervención, sino también, documentar la percepción que tiene el público objetivo de la misma, para medir realmente los

efectos de la contratación y el reconocimiento de la comunidad beneficiaria respecto de las actividades desarrolladas por el operador del proyecto, dirigidas a la entrega de los resultados deseados o esperados.

Segundo, Los usuarios, es decir, la población beneficiaria, y el Municipio de Becerril Cesar, tienen dificultades para determinar por sí mismos la calidad del servicio prestado, dado que para poder hacer tal evaluación, se debe tener un conocimiento especializado en el objeto del proyecto que no es fácilmente adquirible, por exigir un nivel de formación y experiencia altamente calificado, conocimiento que sí tiene el prestador de servicio y que en cumplimiento de las obligaciones a su cargo deberá en parte transmitir a los beneficiarios a través del acompañamiento técnico en prácticas de manejo y sostenimiento de los cultivos e implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas para garantizar en mayor porcentaje el éxito en el proyecto.

Bajo la óptica de las dos (2) consideraciones anteriores, no queda duda de que en este caso las ESAL son la mejor opción de colaboración para el Municipio de Becerril Cesar, pues ofrecen ciertamente un mejor desempeño, desde la perspectiva de alcanzar los fines públicos de la actividad que se desea cofinanciar, dado que representan una optimización de recursos públicos en los siguientes términos:

a) En materia de eficiencia:

La eficiencia es la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función con el mínimo de recursos y tiempo.

Teniendo en cuenta la anterior definición, debe decirse que el aporte del Municipio, se invertirá en su totalidad en actividades dirigidas al cumplimiento de su fin misional, es decir, a la esencia del objeto del proyecto, y no se dirigirá al pago de utilidades o a otros costos. La eficiencia en el gasto de las ESAL es medible comparando los gastos de implementación del proyecto con los gastos de funcionamiento de la misma para poder implementarlo, de manera que entre mayor sea la diferencia entre dichas variables más recursos pueden ser destinados a la población beneficiaria y menos a la administración de la operadora; cosa que no sucederá con una entidad con ánimo de lucro puesto que ellas en su afán de obtener utilidad reducirán al máximo los costos de implementación del proyecto, restando calidad en el producto esperado.

b) En materia de eficacia:

La Eficacia es la capacidad para producir el efecto deseado; por ende, los procedimientos contractuales deben lograr sus objetivos y fines sin obstáculos formales en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Las ESAL, atienden a un objeto social y no uno utilitario, de manera que a través de su intervención, se resuelve una necesidad social de un conjunto de campesinos, que se hallan en situación de dependencia frente a la tierra, y que se han quedado rezagados en virtud de las modificaciones de las prácticas productivas agrícolas, ya que siguen

dedicándose a una economía tradicional de subsistencia frente al gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos.

Entonces, la política pública del Municipio coincide con la capacidad de las ESAL para el cumplimiento de mejorar la agricultura campesina familiar y la generación de ingresos de pequeños productores del municipio, mejorando sus ingresos y su nivel de calidad de vida.

Con la implementación del proyecto se pretende que la población campesina beneficiara satisfaga de manera adecuada sus necesidades, puesto que en su grandísima mayoría, son personas de escasos ingresos, que no pueden pagar el costo de los conocimientos técnicos, los equipos, las herramientas y los insumos necesarios para acceder a las posibilidades que existen en el mercado de aumentar la productividad y la calidad de sus productos; y por ello, día a día enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar.

La cooperación se torna entonces en una medida viable y eficaz para procurar que los beneficiarios superen la permanencia de la situación que los hace marginados y vulnerables, y para garantizar que los mismos puedan procurarse de manera autónoma su subsistencia.

c) En materia de economía

El principio de economía obliga al Estado a actuar de tal manera que se protejan los recursos públicos fiscales con sujeción estricta al orden jurídico. Si la entidad estatal optara por adelantar un proceso de selección de contratista bajo el régimen de la contratación pública, tendría que pagar el costo total directo e indirecto de ejecución del proyecto, más los valores correspondientes a la utilidad pretendida por el contratista seleccionado.

La contratación bajo los lineamientos del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017, dado que el cooperante es una entidad sin ánimo de lucro, no pretende el reconocimiento y pago de utilidad alguna, tiene incluso una intención de colaboración, ayuda y apoyo que implica el aporte suyo de bienes, servicios y recursos en dinero para el logro de un objetivo común, concretado en un programa de interés público; de manera que el Municipio de Becerril, con su aporte, incurría en costos más favorables cumpliendo en el mismo tiempo y de igual forma con sus objetivos, manteniendo las condiciones de calidad esperadas del producto, y sin lugar a dudas, maximizando beneficios colectivos.

d) En materia de manejo del riesgo

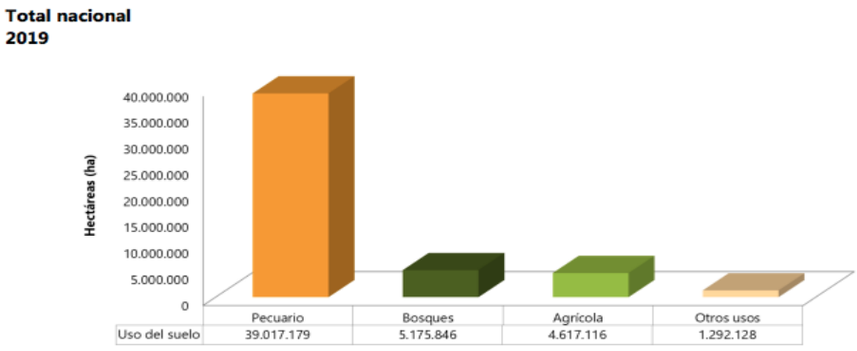
La contratación estatal implica la vinculación de un particular para el cumplimiento de un objeto a cambio de una contraprestación, cumplimiento que debe hacerse bajo el estricto seguimiento de instrucciones precisas de la entidad estatal correspondiente, de manera que se traslada la asunción de muchos riesgos al contratante, por ser este quien toma decisiones y orienta la actuación del contratista.

La celebración de un convenio en cambio, elimina la posibilidad de la intervención pública para indicar la forma en que el cooperante debe cumplir el objeto del negocio jurídico, por lo tanto, no le es dable determinar su comportamiento, permitiéndole al segundo tomar libremente decisiones relacionadas con la ejecución de las obligaciones a su cargo, y actuar bajo su propio criterio, conocimiento, experiencia y arbitrio, lo que le garantiza independencia y autonomía; y en consecuencia, el cooperante será el único en asumir los riesgos derivados de la ejecución del convenio.

2.2 Sector Agropecuario en Colombia

La Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA 2019 indicó que, el total del uso del suelo fue de 50.102.269 hectáreas, encontrando que, predomina el uso pecuario con 39.017.179 hectáreas y una participación del 77,9%, seguido de los bosques con 5.175.846 hectáreas (10,3%), el uso agrícola con 4.617.116 hectáreas (9,2%) y otros usos con 1.292.128 hectáreas (2,6%). Se destaca el área destinada a cultivos permanentes con 3.038.552 hectáreas en el uso agrícola, el área en pastos y forrajes con 22.946.697 hectáreas en el uso pecuario y el área en bosques naturales con 4.605.850 hectáreas en el uso en bosques.

Gráfico 1. Uso del suelo (hectáreas)



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

- **Área sembrada, cosechada y producción por grupos de cultivos en 2019**

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019, el área total sembrada en el país fue de 5.311.977 hectáreas, encontrando que, los cultivos agroindustriales presentaron la mayor participación con un 41,2% y un área de 2.186.389 hectáreas, seguido de los cereales que representaron el 18,5% con un área de 984.859 hectáreas y las plantaciones forestales con el 13,5% y un área de 716.501 hectáreas.

Los tubérculos y plátano contaron con una participación del 10,8% y un área de 574.770 hectáreas, le siguen los frutales con 9,5% y un área de 505.164 hectáreas, el grupo de hortalizas, verduras y legumbres con 5,4% y un área de 288.212 hectáreas y las otras áreas cultivadas con 1,1% y un área de 56.083 hectáreas.

Cuadro 1. Área sembrada o plantada, área cosechada o en edad productiva y producción por grupo de cultivos (hectáreas y toneladas)

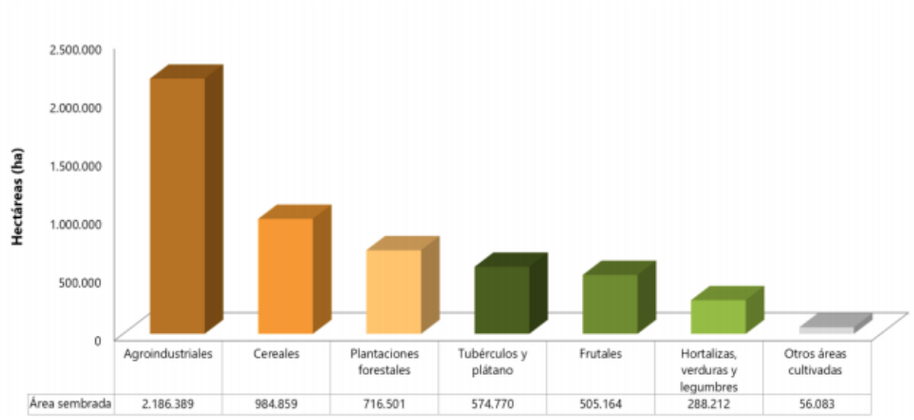
Total nacional
2019

Grupos de cultivos	Área sembrada/Área plantada				Área cosechada/Área en edad productiva				Producción			
	Hectáreas	Cve	IC95%±	Participación (%)	Hectáreas	Cve	IC95%±	Participación (%)	Toneladas	Cve	IC95%±	Participación (%)
Total general	5.311.977	4,2	440.046	100,0	3.830.314	2,9	220.660	100,0	63.247.863	9,1	11.307.738	100,0
Agroindustriales	2.186.389	3,3	141.748	41,2	1.814.843	3,5	124.187	47,4	42.208.363	13,4	11.048.978	66,7
Cereales	984.859	7,3	140.299	18,5	911.093	8,0	143.636	23,8	4.423.183	8,5	733.113	7,0
Plantaciones forestales	716.501	26,4	371.207	13,5								
Tubérculos y plátano	574.770	4,1	46.585	10,8	488.295	5,3	50.258	12,7	6.404.514	5,5	693.277	10,1
Frutales	505.164	6,8	67.625	9,5	377.958	7,8	58.005	9,9	6.712.167	14,2	1.862.397	10,6
Hortalizas, verduras y legumbres	288.212	6,0	33.732	5,4	238.124	7,3	34.143	6,2	3.051.481	9,3	555.388	4,8
Otros áreas cultivadas	56.083	10,2	11.228	1,1								
Árboles frutales dispersos									448.154	3,8	33.546	0,7

Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

Gráfico 2. Área sembrada o plantada por grupos de cultivos (hectáreas)

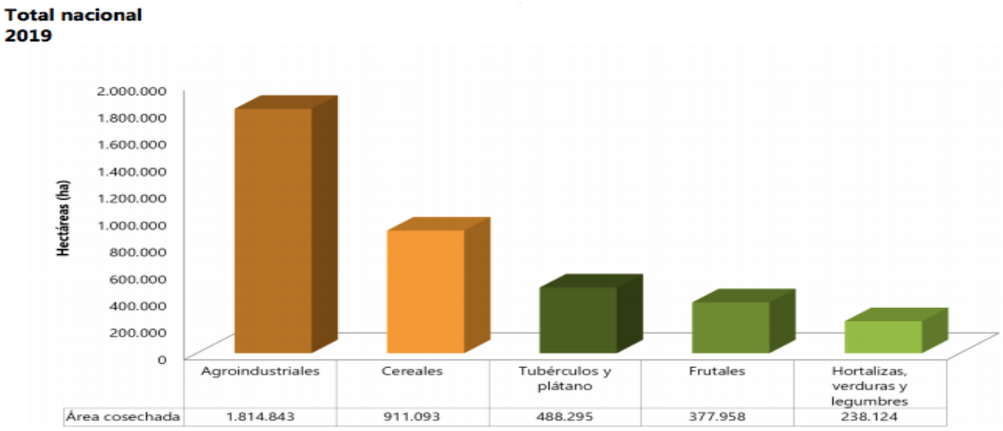
Total nacional
2019



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

El área total cosechada o en edad productiva de acuerdo con la ENA 2019 fue 3.830.314 hectáreas, destacándose los agroindustriales (47,4%) con 1.814.843 hectáreas seguidos de los cereales (23,8%) con 911.093 hectáreas, los tubérculos y plátano (12,7%) con 488.295 hectáreas, los frutales (9,9%) con 377.958 hectáreas y las hortalizas, verduras y legumbres (6,2%) con 238.124 hectáreas.

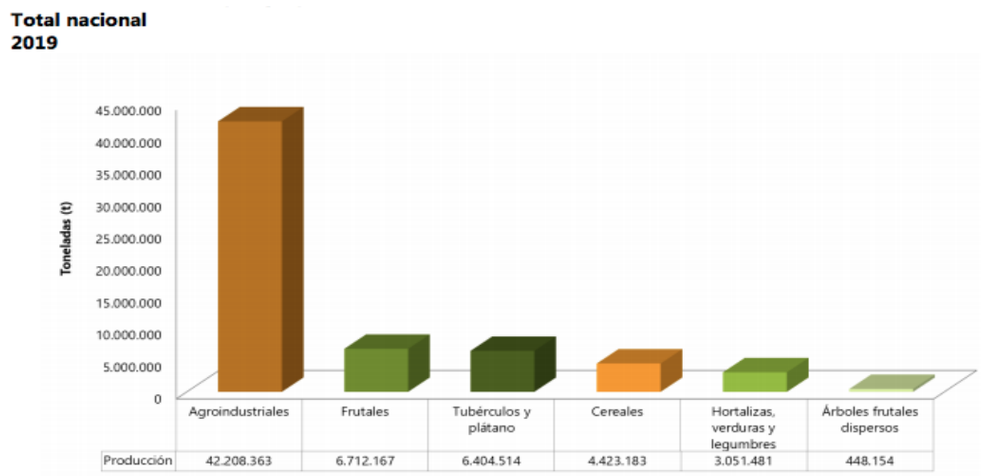
Gráfico 3. Área cosechada o en edad productiva por grupos de cultivos (hectáreas)



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

La producción total registrada fue de 63.247.863 toneladas de las cuales 42.208.363 toneladas corresponden al grupo de agroindustriales (66,7%), 6.712.167 toneladas a frutales (10,6%), 6.404.514 toneladas a tubérculos y plátano (10,1%), 4.423.183 toneladas a cereales (7,0%), 3.051.481 toneladas a las hortalizas, verduras y legumbres (4,8%) y 448.154 toneladas (0,7%) a árboles frutales dispersos.

Gráfico 4. Producción por grupos de cultivos (toneladas)



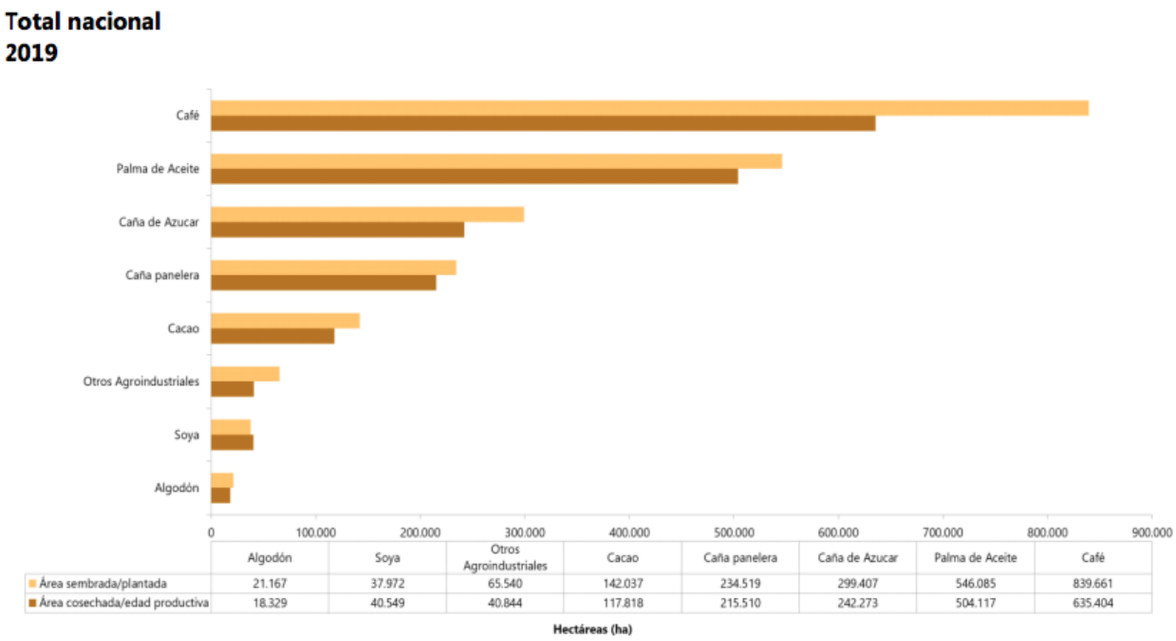
Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

- **Cultivos Agroindustriales**

El área total sembrada o plantada en cultivos agroindustriales en 2019 fue de 2.186.389 hectáreas. Las mayores participaciones corresponden al cultivo de café (38,4%) con 839.661 hectáreas, palma de aceite (25,0%) con 546.085 hectáreas y caña para azúcar (13,7%) con 299.407 hectáreas.

El área en edad productiva o cosechada de cultivos agroindustriales fue de 1.814.843 hectáreas. El cultivo de café registró 635.404 hectáreas en edad productiva (35,0%), la palma de aceite 504.117 hectáreas (27,8%) y la caña para azúcar 242.273 hectáreas (13,3%).

Gráfico 5. Área sembrada o plantada y área cosechada o en edad productiva del grupo de los cultivos agroindustriales (hectáreas)



	Algodón	Soya	Otros Agroindustriales	Cacao	Caña panelera	Caña de Azucar	Palma de Aceite	Café
Área sembrada/plantada	21.167	37.972	65.540	142.037	234.519	299.407	546.085	839.661
Área cosechada/edad productiva	18.329	40.549	40.844	117.818	215.510	242.273	504.117	635.404

La producción total fue de 42.208.363 toneladas. Los cultivos con mayor producción fueron la caña para azúcar con 31.490.498 toneladas, palma de aceite con 8.390.314 toneladas y caña panelera con 1.172.454 toneladas con una participación del 74,6%, 19,9% y 2,8% respectivamente.

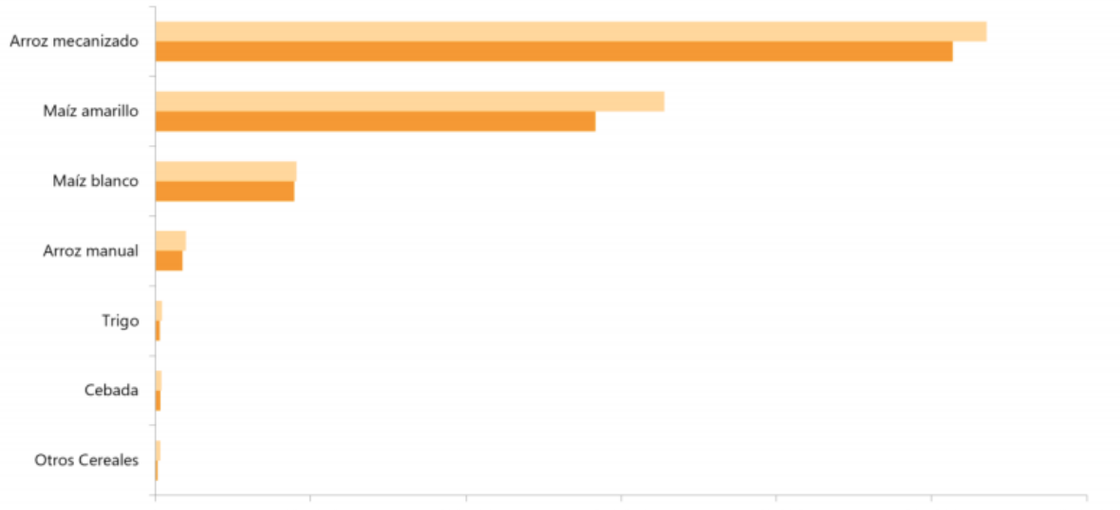
- **Cereales**

El área total sembrada de cereales en 2019 fue de 984.859 hectáreas. La mayor participación se presentó en el cultivo de arroz mecanizado con el 54,4% (535.568 hectáreas), seguido del cultivo de maíz amarillo con el 33,3% (327.744 hectáreas) y del cultivo de maíz blanco con el 9,2% (90.926 hectáreas). El cultivo de arroz manual participó con 2,0% (19.615 hectáreas).

El área cosechada total registrada por este grupo de cereales fue de 911.093 hectáreas. Los cultivos con mayor participación fueron: arroz mecanizado con 513.726 hectáreas (56,4%), maíz amarillo con 283.504 hectáreas (31,1%) y maíz blanco con 89.274 hectáreas (9,8%).

Gráfico 6. Área sembrada y área cosechada del grupo de los cereales (hectáreas)

Total nacional
2019



	Otros Cereales	Cebada	Trigo	Arroz manual	Maíz blanco	Maíz amarillo	Arroz mecanizado
Área sembrada	2.947	3.792	4.267	19.615	90.926	327.744	535.568
Área cosechada	1.275	3.149	2.733	17.432	89.274	283.504	513.726

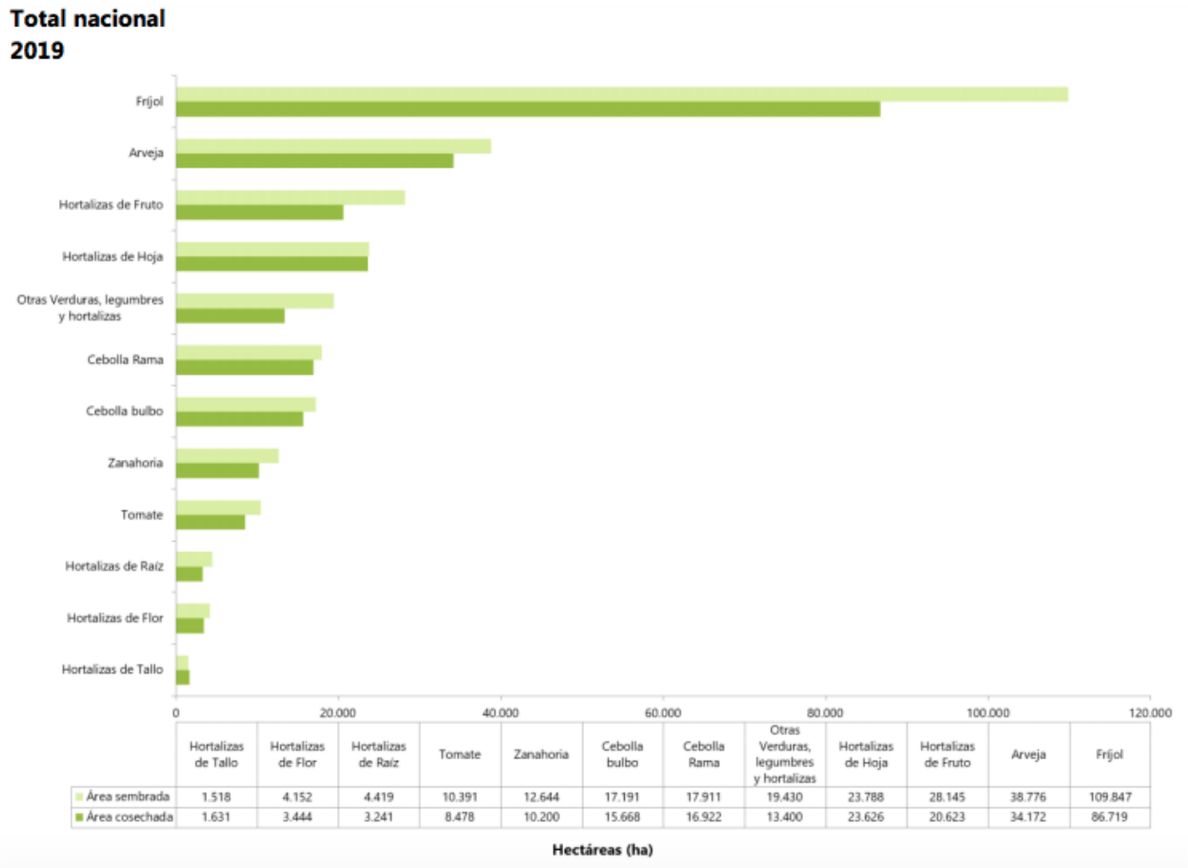
La producción total de cereales fue de 4.423.183 toneladas. Los cultivos que registraron mayor producción fueron: arroz mecanizado con 2.973.267 toneladas (67,2%), seguido del maíz amarillo con 1.009.967 toneladas (22,8%) y maíz blanco con 384.896 toneladas (8,7%).

- **Hortalizas, verduras y legumbres**

En el 2019 el área total sembrada con hortalizas, verduras y legumbres fue de 288.212 hectáreas. En este grupo, los cultivos de fríjol (38,1%), arveja (13,5%) y las hortalizas de fruto (9,8%) presentaron la mayor participación con 109.847, 38.776 y 28.145 hectáreas sembradas respectivamente

El área total cosechada fue de 238.124 hectáreas, los cultivos con mayor participación fueron el fríjol (36,4%) con 86.719 hectáreas, la arveja con 34.172 hectáreas (14,4%) y las hortalizas de hoja con 23.626 hectáreas (9,9%).

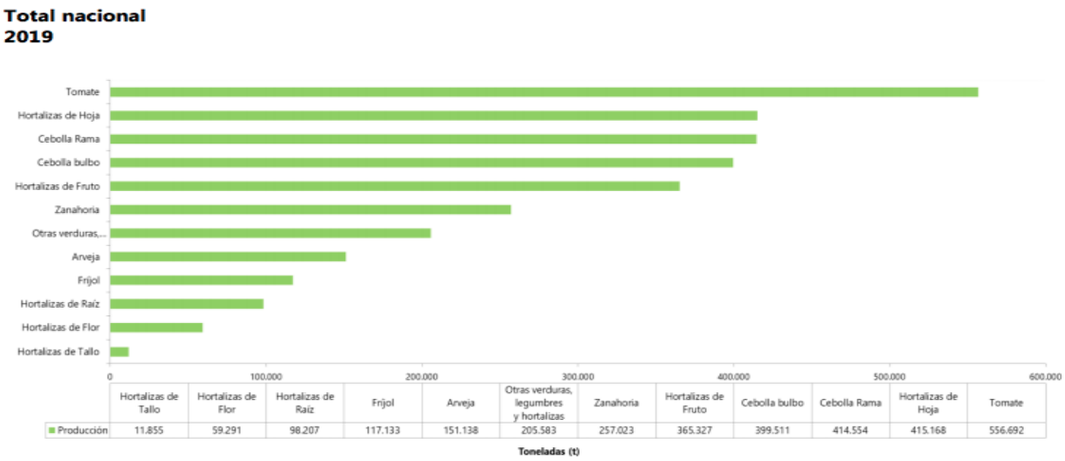
Gráfico 7. Área sembrada y área cosechada del grupo de hortalizas, verduras y legumbres (hectáreas)



	Hortalizas de Tallo	Hortalizas de Flor	Hortalizas de Raíz	Tomate	Zanahoria	Cebolla bulbo	Cebolla Rama	Otras Verduras, legumbres y hortalizas	Hortalizas de Hoja	Hortalizas de Fruto	Arveja	Fríjol
Área sembrada	1.518	4.152	4.419	10.391	12.644	17.191	17.911	19.430	23.788	28.145	38.776	109.847
Área cosechada	1.631	3.444	3.241	8.478	10.200	15.668	16.922	13.400	23.626	20.623	34.172	86.719

La producción total del grupo fue de 3.051.481 toneladas. El cultivo de tomate registró la mayor participación (18,2%) con 556.692 toneladas, seguido de las hortalizas de hoja (13,6%) con 415.168 toneladas y la cebolla de rama con 414.554 toneladas (13,6%).

Gráfico 8. Producción del grupo de hortalizas, verduras y legumbres (toneladas)



	Hortalizas de Tallo	Hortalizas de Flor	Hortalizas de Raíz	Fríjol	Arveja	Otras verduras, legumbres y hortalizas	Zanahoria	Hortalizas de Fruto	Cebolla bulbo	Cebolla Rama	Hortalizas de Hoja	Tomate
Producción	11.855	59.291	98.207	117.133	151.138	205.583	257.023	365.327	399.511	414.554	415.168	556.692

Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

El mayor precio promedio de venta por kilo para el 2019 se registró en los siguientes productos: el fríjol verde (2.133 pesos), seguido de la arveja verde (1.802 pesos) y el tomate (1.154 pesos). El menor precio promedio de venta fue reportado para la zanahoria con un valor de 705 pesos.

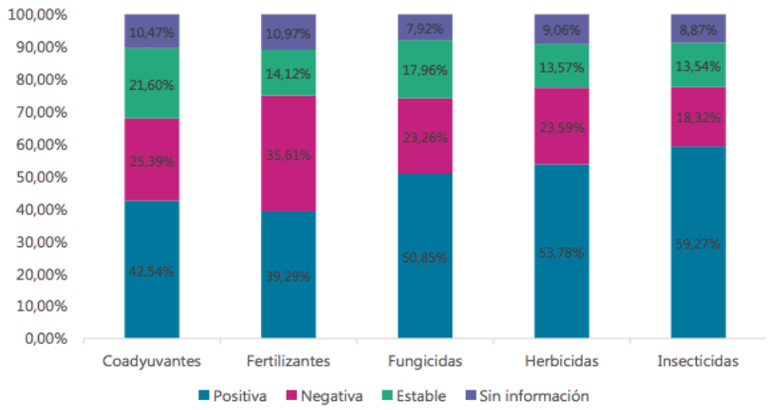
Cuadro 1. Precio de venta promedio por kilo de producto (pesos) Total nacional 2019

Producto	Precio promedio por kilo ($)	Cve	IC95%±
Fríjol verde o fresco	2.133	9,1	380
Arveja verde	1.802	2,8	100
Tomate	1.154	5,2	118
Cebolla bulbo	860	4,5	76
Haba	856	8,9	149
Cebolla rama	853	14,9	250
Papa total	851	3,3	55
Yuca	783	5,8	89
Zanahoria	705	6,4	89

- **Precios Insumos Agropecuarios**

Para junio de 2020, los grupos de insumos agrícolas presentaron una mayor participación de precios con variación positiva o al alza, y en su orden fueron: insecticidas, acaricidas y nematicidas con 59,27%; herbicidas con 53,78%; fungicidas con 50,85%; coadyuvantes, molusquicidas, reguladores fisiológicos y otros con 42,54%; y fertilizantes, enmiendas y acondicionadores de suelo con 39,29%.

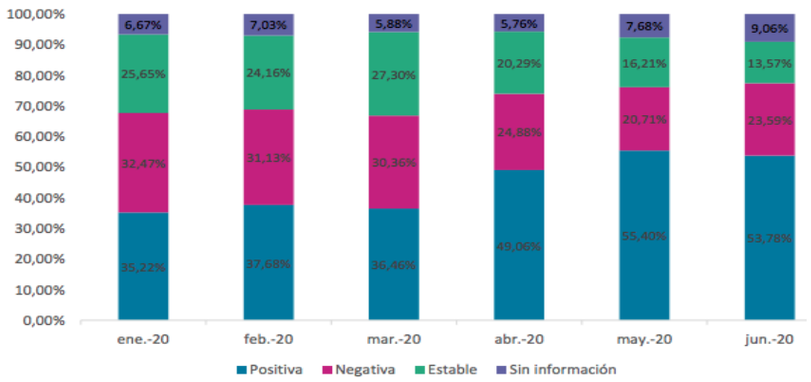
Gráfico 9. Variación de los precios de venta minoristas de los insumos agrícolas por grupo, junio de 2020



Fuente: DANE, SIPSA.

De acuerdo con la información reportada para junio de 2020, del grupo de herbicidas, el 53,78% de los precios de estos insumos presentó una variación positiva, negativa el 23,59%, estable (no hubo variación) el 13,57%, y sin información el 9,06% restante, que coincide con el comportamiento en los últimos 6 meses, como se observa en el gráfico 10, resaltando que en el segundo trimestre del año se ha presentado una mayor proporción de precios con variación positiva.

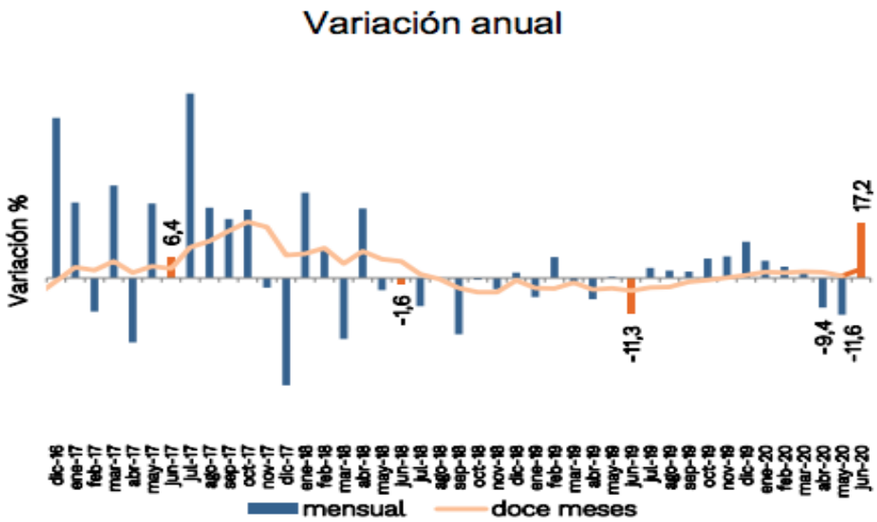
Gráfico 10. Variación de los precios de venta minoristas de los insumos del grupo herbicidas, enero – junio (2020)



Fuente: DANE, SIPSA.

- **Exportaciones Sector Agropecuario**

Las exportaciones agropecuarias, de alimentos y bebidas se recuperaron y aumentaron 17,2% en el mes de junio de 2020, luego de registrar variaciones negativas de 9,4% y 11,6% en abril y mayo pasado. Entre otros se aumentaron las exportaciones de café (32,3%), Banano, incluso plátano (29,7%), concentrados de café (26,5%), carne bovina (179,7%), aceite de palma (96,4%) y aceite de soya (12%). Adicionalmente se exportaron US$20,2 millones en ganado bovino vivo, mientras en igual mes del año pasado eran nulas. Este sector representó el 27% del total exportado en el mes de junio de 2020, superior en 10,1 p.p. respecto a igual mes de 2019. La variación doce meses se ubicó en 2,8%.



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio

3. Estudio de la Oferta

A continuación se identifican algunas entidades sin ánimo de lucro que están en la capacidad de desarrollar el programa de interés público que se requiere ejecutar, puesto que el objeto estatutario de las mismas les permite hacerlo; La gran mayoria de ellas ya han celebrado convenios con el Departamento del Cesar y otros municipios, uniendo esfuerzos para cumplir objetos similares al que se quiere suscribir,

lo que a su vez les concede, reconocimiento y experiencia frente a la entidad.

NOMBRE	UBICACIÓN
ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS AMBIENTALES -ASOPROAGAM	VALLEDUPAR (CESAR)
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE COLOMBIA – ASOPROTECCO	AGUACHICA (CESAR)
CORPORACIÓN GEOPROYECTOS	VALLEDUPAR (CESAR)
CORPORACION PARA EL FOMENTO EMPRESARIAL DE COLOMBIA - CORFECOL	VALLEDUPAR (CESAR)
FEDERACION DE GANADEROS DEL CESAR - FEGACESAR	VALLEDUPAR (CESAR)
FUNDACION PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO DEL CESAR **(FUNDICOP)**	EL COPEY (CESAR)
FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO EL CESAR LA REGION Y EL PAIS **(FUNDECERP)**	VALLEDUPAR (CESAR)
ORGANIZACIÓN TIEMPOS DE PAZ	CARTAGENA (BOLIVAR)

Dado que el Municipio de Becerril (Cesar) ha logrado identificar que las actividades correspondientes al proyecto de interés público que pretende ejecutarse: **IMPLEMENTACION DE PROCESOS COMERCIALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA FAMILIAR Y COMUNITARIA "ACFC" A TRAVÉS DE MERCADOS CAMPESINOS Y FERIA AGROPECUARIA, ARTESANAL Y AGROINDUSTRIAL EN EL MUNICIPIO DE BECERRIL - CESAR** son ofrecidas en el mercado por más de una entidad sin ánimo de lucro, es dable concluir que debe adelantarse un proceso competitivo para seleccionar la respectiva cooperante, ponderando la favorabilidad de las ofertas que se presenten.

4. Aspectos Regulatorios

4.1. Regulación aplicable al proceso de contratación

El segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia reza:

> El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

El Decreto 092 de enero 23 de 2017, "*Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*", señala las condiciones que deben reunirse para que una entidad estatal del

Gobierno Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, pueda contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, para impulsar programas y actividades de interés de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de Desarrollo.

La Guía para la contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, describe la forma en que se determina que una entidad privada sin ánimo de lucro es de reconocida idoneidad y señala el procedimiento para adelantar el proceso de contratación en desarrollo del Decreto 092 de 2017.

4.2. Regulación aplicable al producto

Las entidades sin ánimo de lucro participantes en el proceso competitivo, tienen que comprometerse a cumplir a cabalidad en el desarrollo de sus actividades, con cada una de las normas aplicables en el desarrollo del objeto del presente proceso. De acuerdo a lo establecido en los estudios previos.

5. Análisis de Riesgos

El Municipio de Becerril se sirve elaborar la presente matriz de riesgos, en procura de reducir la probabilidad de su ocurrencia y de su impacto:

No.	1
Clase	General
Fuente	Externo
Etapa	Ejecución
Tipo	Operacional
Descripción	Incumplimiento de las obligaciones surgidas del convenio, incluyendo pago de multas y cláusula penal pecuniaria
Consecuencia	Incumplimiento parcial o total, cumplimiento tardío o defectuoso, responsabilidad fiscal.
Probabilidad	Posible
Impacto	Catastrófico
Valoración	3 + 5 =8
Categoría	Riesgo extreme
Asignación	COOPERANTE

Tratamiento	Transferir el riesgo: Imposición de multas, efectividad de cláusula penal pecuniaria, retención de saldos a favor del cooperante si existen, declaración de incumplimiento contractual, declaración de caducidad, Efectividad de la garantía única de cumplimiento del contrato.	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Improbable
	Impacto	Menor
	Valoración	2 + 2 = 4
	Categoría	Riesgo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor/ Interventor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Desde que se evidencie el incumplimiento de las actividades a cargo del cooperante, o su atraso en el desarrollo de las mismas de conformidad con el cronograma de trabajo	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Cuando el contratista cumpla a cabalidad sus obligaciones, se ponga al día con las actividades retrasadas a través de un plan de contingencia o corrija las mal hechas	
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Con el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio por parte del interventor
	Periodicidad	Diaria

No.	2
Clase	Específico
Fuente	Externo

Etapa	Ejecución	
Tipo	Operacional	
Descripción	Mala calidad del servicio	
Consecuencia	Surgen perjuicios que se derivan de la mala o deficiente calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el convenio, y que resultan insuficientes para el cumplimiento de los deberes y metas de la entidad.	
Probabilidad	Improbable	
Impacto	Mayor	
Valoración	2 + 4 = 6	
Categoría	Riesgo alto	
Asignación	Contratista	
Tratamiento	Transferir el riesgo: La entidad exigirá al contratista la constitución de una garantía en donde se ampare la calidad del servicio prestado, a su favor y por el término del plazo de ejecución del convenio.	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Raro
	Impacto	Moderado
	Valoración	1 + 3 = 4
	Categoría	Resigo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Cuando se inicie el proceso administrativo sancionatorio	
Fecha estimada en	Cuando se haya impuesto la multa o corregido las deficiencias en el servicio.	

que se completa el tratamiento		
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Por la atención de las quejas, peticiones y reclamos de la población beneficiaria
	Periodicidad	Diaria.

No.	3	
Clase	General	
Fuente	Externo	
Etapa	Ejecución	
Tipo	Operacional	
Descripción	No pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	
Consecuencia	Paralización de los trabajos, retrasos.	
Probabilidad	Improbable	
Impacto	Moderado	
Valoración	2 + 3 = 5	
Categoría	Riesgo medio	
Asignación	Cooperante	
Tratamiento	Transferir el riesgo: Efectividad de la garantía única de cumplimiento del convenio, por el amparo de Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Insignificante
	Impacto	Menor
	Valoración	1 + 3 = 4
	Categoría	Riesgo bajo

¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Pasados cinco (5) días hábiles luego del requerimiento para el pago sin que ello tengo lugar.	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	En la liquidación del contrato, cuando pueda deducirse el monto a pagar a los trabajadores, de los saldos debidos al cooperante y se hace pago directo por parte de la administración municipal.	
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Solicitando la nómina de pago.
	Periodicidad	Mensual o quincenal o dependiendo de la forma de pago acordada entre el cooperante y su personal de trabajo

No.	4
Clase	General
Fuente	Externo
Etapa	Ejecución
Tipo	Operacional
Descripción	No pago de aportes de seguridad social y obligaciones parafiscales
Consecuencia	No prestación de servicios de salud a los trabajadores del cooperante, no recibo de los beneficios propios de la red de seguridad social.
Probabilidad	Insignificante
Impacto	Moderado

Valoración	1 + 3 = 4	
Categoría	Riesgo bajo	
Asignación	Cooperante	
Tratamiento	No giro de aportes por parte del Municipio	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Insignificante
	Impacto	Menor
	Valoración	1 + 3 = 4
	Categoría	Riesgo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Pasados cinco (5) días hábiles luego del requerimiento para el pago sin que ello tengo lugar.	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	En la liquidación del convenio, cuando pueda deducirse el monto a pagar por seguridad social y obligaciones parafiscales, de los saldos debidos al cooperante y se hace pago directo por parte de la administración municipal.	
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Solicitando la constancia de pago de la autoliquidación respectiva.
	Periodicidad	Mensual

No.	5
Clase	Específico
Fuente	Interno
Etapa	Ejecución

Tipo	Operacional	
Descripción	Mala calidad de los bienes	
Consecuencia	Surgen perjuicios que se derivan de la mala calidad y mal funcionamiento de los bienes, insumos, materiales y equipos entregados	
Probabilidad	Improbable	
Impacto	Mayor	
Valoración	2 + 4 = 6	
Categoría	Riesgo alto	
Asignación	Contratista	
Tratamiento	Transferir el riesgo: Haciendo efectiva la garantía postventa. Además, la entidad exigirá al cooperante la constitución de una garantía en donde se ampare la calidad y correcto funcionamiento de los bienes, a su favor y por el término del plazo de ejecución del contrato.	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Raro
	Impacto	Moderado
	Valoración	1 + 3 = 4
	Categoría	Riesgo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	El supervisor del contrato debe exigir la garantía de cumplimiento para su inicio, hacer efectivas las garantías si este ya se está ejecutando.	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Después de la firma del contrato	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Cuando se haga efectiva la garantía del caso, y se hagan las devoluciones y cambios de los bienes requeridos en las condiciones exigidas por la entidad contratante.	

Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Por revisión de las condiciones de calidad del bien o equipo
	Periodicidad	En el momento del recibo y al momento del uso o la instalación de los bienes y equipos según sea el caso

No.	6
Clase	General
Fuente	Externo
Etapa	Ejecución
Tipo	Operacional
Descripción	Afectación de las actividades o del cultivo mismo por circunstancias climáticas
Consecuencia	Paralización, atrasos y sobrecostos. Crecientes de los cuerpos de agua en épocas de lluvia
Probabilidad	Posible
Impacto	Mayor
Valoración	3 + 4 =7
Categoría	Riesgo alto
Asignación	La ocurrencia de los eventuales atrasos en las actividades en campo consecuencia de la temporada de invierno o de cualquier otra causa climática será asumida en principio por el CONTRATISTA, quien debió prever la época de ejecución del contrato, y de los registros históricos del clima, sin embargo en los casos de comportamiento extraordinario del clima certificados por la autoridad pública competente, como es el caso del IDEAM o quien haga sus veces, los costos por el atraso de la obra serán asumidos por el municipio
Tratamiento	Aceptar el riesgo: Identificación, revisión, planificación del cultivo antes estos eventos. Mejora hidráulica de los puntos críticos susceptibles a desbordamiento. Seleccionar lotes de tradición no inundable con una buena red de drenaje predial.

Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Improbable
	Impacto	Menor
	Valoración	2 + 2 = 4
	Categoría	Riesgo bajo
¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor/interventor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Al inicio de las temporadas invernales	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Al final de las temporadas invernales	
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Dejando constancia de las condiciones climáticas en la bitácora del proyecto.
	Periodicidad	Diaria

No.	7
Clase	Específico
Fuente	Externo
Etapa	Ejecución
Tipo	Operacional
Descripción	Sequias - El municipio de Becerril no ha sido ajeno a los efectos del fenómeno del niño y en particular del cambio climático. En este sentido se han venido viendo afectados por variaciones en la disponibilidad del recurso hídrico en las épocas de verano, situación que se evidencia en

	la merma de los indicadores productivos del sector agrícola y pecuario.	
Consecuencia	Degradación de Suelos y ecosistemas secos: erosión, compactación, lixiviación de nutrientes, salinización y contaminación química de los suelos; pérdida de materia orgánica, reducción de micro y macro fauna, reducción de biomasa del suelo.	
Probabilidad	Improbable	
Impacto	Menor	
Valoración	2 + 2 =4	
Categoría	Riesgo bajo	
Asignación	La ocurrencia de los eventuales atrasos en las actividades en campo consecuencia de la temporada de sequía invierno o de cualquier otra causa climática será asumida en principio por el CONTRATISTA, quien debió prever la época de ejecución del contrato, y de los registros históricos del clima, sin embargo en los casos de comportamiento extraordinario del clima certificados por la autoridad pública competente, como es el caso del IDEAM o quien haga sus veces, los costos por el atraso de la obra serán asumidos por el municipio.	
Tratamiento	Aceptar el riesgo: Actividades agrícolas con manejo cuidadosos de suelos y aguas; incluir coberturas nobles que permitan la estabilidad y mejora de los suelos. Cercas vivas y siembra de árboles para mejora de la cobertura vegetal . Reforestación Protectora y Productora con árboles de amplio follaje. Protección de cauces, bordes y riveras de los cuerpos de agua y afluentes regionales	
Impacto luego de tratamiento	***Probabilidad***	Raro
	Impacto	Moderado
	Valoración	1 + 3 = 4
	Categoría	Riesgo bajo

¿Afecta la ejecución del contrato?	Sí	
Responsable del tratamiento	Supervisor/interventor	
Fecha estimada de inicio del tratamiento	Al inicio de las temporadas de verano	
Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Al final de las temporadas verano	
Monitoreo y revisión	***¿Cómo se realiza el monitoreo?***	Dejando constancia de las condiciones climáticas en la bitácora de obra
	Periodicidad	Diaria

6. Referencias

[1] Colombia Compra Eficiente, Manual para la realización de Estudios de Sector.

[2] Departamento Nacional de Estadística, Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA-2019.

[3] Ministerio de Industria y Comercio, Informe Económico 01-2020

[4] Plan de Desarrollo Municipal Becerril-Cesar, 2020-2023, denominado "Más Equidad, Desarrollo y Gobierno".

El presente documento se emite a los siete (7) días del mes de junio de 2022, en el Municipio de Becerril Cesar.

ORIGINAL FIRMADO
EDWIN MANUEL MORENO PALLARES
Secretario De Planeación Municipio