Código 10100
No requiere respuesta

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557068517772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Pagina 1 de 7

MEMORANDO

Para: **ÓMAR FERNANDO BELTRÁN OPAYOME**
Subdirector de Abastecimiento

Asunto: Solicitud de concepto radicado I2022040010 del 22 de noviembre de 2022.

Respetado Subdirector:

En atención a su solicitud, esta Oficina Jurídica se permite emitir concepto jurídico, en ejercicio de la función del literal d) del artículo 5 del Decreto Distrital 607 de 2007, modificado por el artículo 3° del Decreto Distrital 508 de 2022, en el siguiente sentido:

ANTECEDENTES

La Subdirección de Abastecimiento mediante radicado I2022040010 del 22 de noviembre de 2022, consultó lo siguiente:

> "Teniendo en cuenta que los cabildos son entidades públicas de carácter especial, y de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Ley 2046 de 2020 surge el interrogante si la norma citada aplica para los contratos interadministrativos con Cabildos Indígenas y deben cumplir con la adquisición de alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o a través de sus organizaciones, en un porcentaje mínimo del 30% del valor total destinado a la compra de alimentos".

Para dar respuesta se abordarán los siguientes aspectos: i) diferencias entre el ámbito de aplicación de la Ley 2046 de 2020 a los indígenas y el presente caso; ii) sujetos obligados a las compras públicas a pequeños productores, y por último se analizará en contraste con la naturaleza jurídica de los cabildos indígenas y conclusiones.

CONSIDERACIONES

1. **Alcance del ámbito de aplicación de la Ley 2046 de 2020 a los Cabildos Indígenas.**

La Ley 2046 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"*, establece:

> **"Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente 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.

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557086517772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Página 2 de 7

> **Artículo 2°. Participación de productores agropecuarios pertenecientes a comunidades étnicas.** Los mecanismos, condiciones e instrumentos que promuevan o establezcan la participación de pequeños productores agropecuarios pertenecientes a comunidades étnicas o de productores agropecuarios pertenecientes a comunidades étnicas cuyo sistema productivo pertenezca a la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria en el mercado de compras públicas locales de alimentos, harán parte de normas específicas para cada una de estas comunidades, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la presente ley".

En concordancia con lo anterior, el artículo 7° de esa misma ley dispone:

> **"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".

Según las disposiciones anteriores, para que la Ley 2046 de 2020 sea aplicable a las comunidades indígenas se requiere que ellos sean los pequeños productores, vendedores de sus productos a entidades públicas en el marco de los programas públicos de suministro y distribución de alimentos, debiendo destinar un porcentaje mínimo del 30% del presupuesto para el abastecimiento alimentario para las compras a pequeños productores.

2. **Ámbito de aplicación a entidades públicas, en contraste con la naturaleza jurídica de los cabildos indígenas**

El artículo 3° de la Ley 2046 de 2020 dispone:

> **"Artículo 3°. Ámbito de aplicación.** 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.
>
> 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".

Firmado Electronicamente con AZSign
Anexo: 20221213-130527-557086517772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Página 3 de 7

De acuerdo con la disposición citada, la Ley 2046 de 2020 aplica a:

- Las entidades públicas del nivel nacional o territorial, que demanden en forma directa o por interpuesta persona alimentos para el abastecimiento y suministro de los mismos.
- Las entidades privadas que celebren contratos con el Estado con la misma finalidad

Entendiendo por entidad pública, “en sentido amplio, toda estructura perteneciente a la organización de la administración pública porque ha sido creada o autorizada por la ley (la ordenanza o el acuerdo, en el orden territorial) para el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades industriales o comerciales, o porque ha sido constituida con aportes de origen público.”[1]

Por su parte, el Decreto Nacional 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, establece la siguiente definición de Cabildo Indígena:

> **“ARTÍCULO 2.14.7.1.2. *Definiciones.*** Para los fines exclusivos del presente título, establézcanse las siguientes definiciones:
> (…)
> 5. Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”.

En ese orden, la Oficina Jurídica pasa a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Al ser los cabildos indígenas entidades de carácter especial, desde el punto de vista jurídico son entidades públicas y sujeto obligados a realizar compras a productores locales en el marco de la Ley 2046 de 2020?

Para resolver el problema jurídico, se debe tener en cuenta que, antes que se estableciera la definición de cabildos indígenas mediante el Decreto Nacional 1071 de 2015, la jurisprudencia del Consejo de Estado al referirse a la naturaleza jurídica de los cabildos indígenas señaló:

> “Los elementos estructurales que se desprenden de la definición son los siguientes:
>
> 1. El Estado, en virtud de la diversidad de la Nación colombiana, les reconoce representación legal, social y política a las formas tradicionales de organización indígena, con fundamento esencialmente en el espacio físico vital - tierras elemento que históricamente se ha reconocido desde la época de la Conquista y de la Colonia.
>
> 2. La referencia que hace el precepto a una "entidad pública especial" debe armonizarse con las funciones atribuidas a los Cabildos en la Ley 89 de 1890, las

1 Departamento Administrativo de la Función Pública. Dirección Jurídica. Concepto 439141 del 3 de septiembre de 2020.

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557086517772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Página 4 de 7

cuales no tienen el carácter de públicas, ni forman parte de la estructura orgánica de la administración pública, pues tales atribuciones se remiten a regular asuntos estrictamente internos de las comunidades indígenas; tal calificación persigue sustraerlas de la esfera de lo privado para colocarlas en la de lo público, con las prerrogativas que ello implica, especialmente el reconocimiento pleno por el Estado y los particulares, de las autoridades indígenas y de sus atribuciones de autogobierno.

3. Mediante el proceso democrático de elección se asegura la representación de las comunidades indígenas exclusivamente en cabeza de sus miembros, manera de preservar su identidad cultural, mantener la cohesión social del grupo y legitimar sus autoridades.

4. A la par que ejercen conforme a sus usos y costumbres la autoridad interna tradicional -garantizada constitucionalmente-, cumplen las funciones señaladas en la ley"[2]

Atendiendo a su definición y a la interpretación jurisprudencial del Consejo de Estado, si bien los cabildos indígenas se denominan “entidades de carácter especial”, y poseen la autonomía necesaria para regular la gestión de los asuntos propios, en diferentes materias, dentro de las limitaciones que les impone la Constitución[3], no por ello se les puede considerar entidades públicas, pues no cumplen una función administrativa, ni tienen el deber de asegurar la prestación eficiente de servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Por el contrario, su función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

CASO CONCRETO

Sobre el particular, es preciso mencionar que la Subdirección de Abastecimiento explicó a la Oficina Jurídica que en el caso que motiva la consulta, el cabildo indígena no es pequeño productor, sino parte en un convenio en que se compromete a entregarle a la Secretaría Distrital de Integración Social las canastas alimentarias, donde ellos mismos son beneficiarios para dar cumplimiento al Proyecto de Inversión 7745: “ALIMENTACIÓN INTEGRAL: UN CAMINO HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL”, pero comprando los productos a un tercero proveedor del cabildo. Sin embargo, el presente concepto se emite de forma general conforme la consulta elevada en el memorando y no de forma específica porque para poder emitir pronunciamiento respecto a la situación que posteriormente mencionó la Subdirección, será necesario contar con la documentación relacionada en el convenio, para analizar la aplicación de la Ley 2046 de 2020 con observancia del mismo.

Ahora bien, para que la Ley 2046 de 2020 sea aplicable a las comunidades indígenas se requiere que sean pequeños productores, vendedores de sus productos a entidades públicas en el marco de los programas públicos de suministro y distribución de alimentos, estando obligada la entidad en ese caso a destinar un porcentaje mínimo del 30% del

---

2 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto de 14 de diciembre de 2000.* Radicado No. 1297.

3 Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 30 de octubre de 2015. Expediente No. 52001-23-33-000-2015-00559-01. Disponible para consulta: http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2017/10/AsuntosElectoralesTomoIII.pdf

presupuesto para el abastecimiento alimentario para las compras a pequeños productores.

Atendiendo a su definición y a la interpretación jurisprudencial del Consejo de Estado, si bien los cabildos indígenas se denominan “entidades de carácter especial”, no por ello se les puede considerar entidades públicas, no cumplen una función administrativa, ni tienen el deber de asegurar la prestación eficiente de servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional. Por el contrario, su función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

Por lo anterior, el marco jurídico que rige a los cabildos indígenas es el de la Jurisdicción y legislación especial indígena y por ello, no son sujetos obligados a comprarles a otros productores locales, por no tener la naturaleza jurídica de entidades estatales.

CONCLUSIÓN

A la luz del campo de aplicación de la Ley 2046 de 2020, y al considerar los cabildos indígenas como entidades de carácter especial, con autonomía para gestionar los asuntos propios, en diferentes materias, se estima que no son sujetos obligados a realizar compras a productores locales en el marco de la Ley 2046 de 2020, no obstante, podrán ser destinatarios de dicha norma, cuando sean pequeños productores, vendedores de sus productos a entidades públicas en el marco de los programas públicos de suministro y distribución de alimentos.

El presente concepto se emite con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, es decir, se trata de un criterio orientador que no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,

CARLOS JAVIER MUÑOZ SÁNCHEZ
Jefe de Oficina Jurídica

Proyectó: Andrea Vega Rodríguez – Profesional Especializado Oficina Jurídica
Revisó: Zoila Margarita Payares Muñoz – Contratista Oficina Jurídica
Revisó: Luisa Fernanda Betancourth – Contratista Oficina Jurídica

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557086317772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Pagina 5 de 7

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557086-17772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Pagina 6 de 7

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

I2022042656

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20221213-130527-557086-17772118 Creación: 2022-12-13 13:05:27

Estado: Finalizado Finalización: 2022-12-13 13:37:25

Escanee el código para verificación

Firma: cjmunozs@sdis.gov.co

CARLOS JAVIER MUÑOZ SANCHEZ
80064872
cjmunozs@sdis.gov.co
JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA
SDIS

Revisión: lbetancourth@sdis.gov.co

LUISA FERNANDA BETANCOURTH HERNANDEZ
1094933620
lbetancourth@sdis.gov.co
CONTRATISTA
SDIS

Revisión: zpayaresm@sdis.gov.co

Zoila Payares
1047372608
zpayaresm@sdis.gov.co
Contratista
Oficina Asesora Juridica

Elaboración: avegar@sdis.gov.co

Andrea Vega Rodríguez
52516635
avegar@sdis.gov.co
Profesional Especializada Grado 23
Secretaría Distrital de Integración Social

Firmado Electronicamente con AZSign
Acuerdo: 20221213-130527-557086-17772118
2022-12-13T13:37:26-05:00 - Pagina 7 de 7

REPORTE DE TRAZABILIDAD

I2022042656

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20221213-130527-557086-17772118 Creación: 2022-12-13 13:05:27

Estado: Finalizado Finalización: 2022-12-13 13:37:25

Escanee el código para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	Andrea Vega Rodríguez avegar@sdis.gov.co Profesional Especializada Grado 23 Secretaría Distrital de Integración Soci	Aprobado	Env.: 2022-12-13 13:05:27 Lec.: 2022-12-13 13:05:54 Res.: 2022-12-13 13:06:07 IP Res.: 190.156.72.248
Revisión	Zoila Payares zpayaresm@sdis.gov.co Contratista Oficina Asesora Juridica	Aprobado	Env.: 2022-12-13 13:06:07 Lec.: 2022-12-13 13:08:50 Res.: 2022-12-13 13:09:01 IP Res.: 191.95.62.0
Revisión	LUISA FERNANDA BETANCOURTH HERNANDEZ lbetancourth@sdis.gov.co CONTRATISTA SDIS	Aprobado	Env.: 2022-12-13 13:09:01 Lec.: 2022-12-13 13:35:44 Res.: 2022-12-13 13:35:49 IP Res.: 200.75.50.132
Firma	CARLOS JAVIER MUÑOZ SANCHEZ cjmunozs@sdis.gov.co JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA SDIS	Aprobado	Env.: 2022-12-13 13:35:49 Lec.: 2022-12-13 13:37:13 Res.: 2022-12-13 13:37:25 IP Res.: 186.155.7.19