

Cups

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		



* 2 0 2 1 3 0 0 7 6 1 7 7 *

Medellín, 19/02/2021

Concejal

AURA MARLENY ARCILA GIRALDO

Coordinadora de Ponentes P.A. 034 de 2020

Comisión Tercera

Concejo de Medellín



No. 20212620005952



Radicador: YPULGARIN Fecha: 2021-02-22 08:40:41
Remitente: SECRETARÍA GENERAL DE MED...
Destino: Comisión Tercera
Asunto: CONCEPTO PROYECTO DE ACUERDO # 034
DE 2020
www.concejodemedellin.gov.co

Concepto N°	002
Radicado de Origen	202010317205
Asunto	Concepto sobre el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 « <i>Por medio del cual se establecen y adopta la política pública de prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, en la ciudad de Medellín</i> »

1. OBJETO DE LA CONSULTA

La Comisión Tercera del Concejo Municipal, mediante oficio 20202130001291, solicitó a este Despacho concepto sobre el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 «*Por medio del cual se establecen y adopta la política pública de prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, en la ciudad de Medellín*».

2. ARGUMENTACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES IMPACTADAS

La Secretaría General ofició a diez (10) dependencias del nivel central y a cuatro (4) entidades descentralizadas para que emitieran su concepto, técnico y/o financiero, sobre el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, con el fin de unificar la posición jurídica del Municipio de Medellín. En tal virtud, allegaron concepto la Secretaría de Hacienda, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Cultura Ciudadana, Empresas Públicas de Medellín – EPM, el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín – INDER y Metroparques. Por su parte, Empresas Varias de Medellín, aunque fue requerida para que conceptuara sobre el mencionado proyecto, se abstuvo de pronunciarse al respecto.

2.1. SECRETARÍA DE HACIENDA:

La Secretaría de Hacienda allegó concepto fiscal y financiero sobre el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, del que se destacan los siguientes apartes:

«El concepto fiscal del presente proyecto de acuerdo, se hace a la luz de las normas de capacidad de pago, racionalización del gasto público, disciplina, responsabilidad y transparencia fiscal dispuestas en las leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y del decreto 111 de 1996 varias de ellas de rango orgánico. Al respecto, el artículo 7° de la ley 819 establece que:

“ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Bajo este contexto, el proyecto de Acuerdo 034 de 2020- tiene como propósito central articular una política, sustentada en la gestión de diversas instancias y sectores que promueven la seguridad alimentaria y nutricional en la Ciudad de Medellín- - siendo entonces su eje la “gestión y articulación sectorial”, acciones que estarían ejecutadas dentro del presupuesto ordinario y sujetos a la misma disponibilidad presupuestal, premisa enmarcada en la austeridad y planificación de las secretarías responsables de su ejecución.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Los elementos enunciados indican cómo para la implementación de la eventual política no se pondría en riesgo el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio de Medellín ni el cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad financiera, responsabilidad y disciplina fiscal previstos en normas orgánicas como la ley 617 de 2000 y la ley 819 de 2003. – Por lo que esta secretaría se permite expedir **concepto positivo** al Proyecto de Acuerdo 034 de 2020.

Al margen de lo anterior y teniendo en cuenta las responsabilidades, competencias y misión institucional de las diversas dependencias, la Secretaría de Hacienda recomienda vincular en el Proyecto de Acuerdo 034 como otra de las entidades responsables de su implementación, al Departamento Administrativo de Planeación para que en coordinación con la Secretaría de Inclusión Social, pueda avanzar en la estructuración del *“Sistema de información público especializado, para la medición de indicadores relacionados con la pérdida y desperdicio de alimentos en la ciudad de Medellín, teniendo en cuenta el mecanismo de monitoreo y reporte de pérdidas y desperdicios de alimentos de seguimiento al cumplimiento del ODS 12.3”*.

2.2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (DAP):

El Departamento Administrativo de Planeación –en adelante, DAP- señala que la finalidad del proyecto está identificada de manera clara en la exposición de motivos en los siguientes términos:

«..., contribuir con la ciudad en la toma de medidas necesarias y acertadas, que le permitan a Medellín mejorar los niveles de nutrición poblacional, la productividad de los actores de la cadena — relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en el municipio de Medellín, zona rural y urbana—, el cuidado del medio ambiente y el bienestar humano, por ende, promover y proteger el Derecho a la alimentación (DA) y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de sus habitantes.»

En este mismo párrafo, aduce esta dependencia, se precisan *«los objetivos sobre los cuales se debe plantear dicho proyecto»*:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

- «a) Mejorar los niveles de nutrición poblacional.
- b) Mejorar o aumentar la productividad de los actores de la cadena.
- c) Cuidar el medio ambiente.
- d) Promover el bienestar humano a través de los derechos a la alimentación y la seguridad alimentaria.»

Así mismo, *«en la exposición de motivos se desarrollan amplios elementos que identifican que existe una problemática asociada a la pérdida de alimentos dentro de la cadena»*. No obstante, el diagnóstico no está soportado *«con datos y/o evidencia»* que *«permitan conocer el estado actual de la situación en el sector de alimentos radicado en el municipio, así como la situación de la población en cuanto a la nutrición y seguridad alimentaria, y las afectaciones al medio ambiente en Medellín en las fases de producción de los alimentos y en el consumo por parte de los hogares y personas»* que generan *«residuos y desperdicios de alimentos»*. Adicionalmente, no se plantean *«indicadores como línea base, con el fin identificar el problema o situación inicial a nivel local»*. Al respecto, cita algunos datos sobre la salud nutricional de la primera infancia en la ciudad, recogidos en el Plan de Desarrollo 2020 – 2023.

Y agrega esta dependencia: *«El contar con este diagnóstico permitiría generar los mecanismos a desarrollar para superar la situación no deseada, que está expresada en la exposición de motivos, la cual es: altos índices de inseguridad alimentaria en Medellín (pág. 14)»*.

De otro lado, el DAP advierte que, a pesar de que, según el título del proyecto, éste tiene por objeto adoptar una política pública, *«luego de analizada la exposición de motivos, no queda claro cómo fue la participación de todos los actores en la construcción de la política pública»*. Si bien el texto informa de la participación de algunas instituciones, *«no se identifica la participación de otros actores que hacen parte de la “cadena de producción, transformación, postcosecha, procesamiento, suministro, comercialización y consumo de alimentos, relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en el municipio de Medellín, zona rural y urbana.”* Así como de la población que presenta altos índices de inseguridad alimentaria a través de sus organizaciones o líderes».

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Los «*espacios de concertación y diálogo entre diferentes actores claves*» son «*un paso muy importante en el proceso de formulación de una política pública*», por lo que se considera que «*es necesario profundizar más en este tema*».

En el concepto, además, se destacan algunos contenidos del Plan de Desarrollo de Medellín 2020 – 2023 Medellín Futuro, que tienen alguna relación con el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, así: «*La Línea Estratégica Medellín Me Cuida con el componente Seguridad alimentaria, programa Complementación alimentaria y nutricional con el proyecto: Mejoramiento del sistema agroalimentario para la producción, distribución y comercialización de alimentos*»; los programas «*Canasta básica de derechos*», «*Acciones de fortalecimiento social para el cuidado y la protección*», «*Producción rural para el desarrollo*», y, dentro de los programas y proyectos estratégicos, el de «*Seguridad alimentaria y hambre cero*».

Considera, además, el DAP que es importante que se tengan en cuenta «*las acciones desarrolladas también por la administración municipal a lo largo de los años, a través de distintos programas y proyectos y que se valide la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio De Medellín 2016-2028*», al tiempo que destaca el objetivo general, los objetivos específicos de este plan y algunos de los indicadores identificados en él, relacionados con el objeto del proyecto de acuerdo, tales como: el porcentaje de pérdidas de producto y el porcentaje de desperdicio en la cadena de suministro de alimentos intervenida, y el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria leve, moderada y severa.

Se sugiere que se analicen las afectaciones producidas por la situación generada por la pandemia de COVID-19 y que se identifiquen «*mecanismos que permitan, a partir de esta situación mundial, generar cambios en el consumo y la producción de alimentos*». Estima, además, que se debe «*analizar el problema de los desperdicios de alimentos y el alto índice de inseguridad alimentaria en relación con las políticas públicas vigentes, con el fin de darles mayores estrategias de acción y visibilización en su ejecución*».

Con respecto al título del proyecto, sugiere que se elimine «*la letra “n” que le sobra a la palabra “establecen”*».

Las etapas de **prevención y reducción** deben estar claras en el proyecto de acuerdo, dado que «*obedecen a dos niveles de actuación que implican el desarrollo de diferentes medidas o acciones*».

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En cuanto al articulado, el DAP se pronunció en los siguientes términos:

Artículo 5: *«no se da cuenta de un objetivo general, adicionalmente, que sean diez objetivos específicos no es pertinente para su implementación. Se recomienda su revisión completa».* Adicionalmente, los *«objetivos le apuntan a diferentes aspectos de la seguridad alimentaria, para lo cual se tienen una Política pública y un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional».*

Para la definición del objetivo, se sugiere que se retome lo previsto en la exposición de motivos con relación a la finalidad del proyecto.

Se advierte que, si bien *«el proyecto establece unos objetivos amplios»*, no incorpora *«desde el diseño de la política el seguimiento y monitoreo»*, dado que *«no establece metas cuantificables y medibles»* ni *«presenta unos indicadores con su línea base, para determinar la situación inicial del problema o situación a resolver»*, y *«se carece de una batería de indicadores».*

Artículo 6: con relación a los conceptos orientadores de que trata este artículo, se recomienda que se indiquen las fuentes bibliográficas de las que fueron tomados.

Artículo 8: se sugiere que los «actores clave» enunciados en este artículo se incluyan en el artículo 7, teniendo en cuenta que el objeto de éste es, precisamente, el tema de los actores de la política.

Artículo 9: *«Las líneas planteadas se parecen a los objetivos específicos, su redacción y similitud con estos es casi la misma. Adicionalmente no es posible contar con 17 líneas de acción, teniendo en cuenta que se repiten acciones. Se recomienda plantear las líneas de forma tal que se agrupen conceptos amplios y de forma estratégica, ya que con estas se pretende guiar las acciones a realizar de la política pública. Es fundamental su revisión y mejora».*

Artículo 10: *«se pone como responsable a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, sin embargo, si las acciones que se pretenden realizar deben ser de forma articulada y coordinada, es conveniente que los corresponsables también tengan un lugar en el proyecto».*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Artículos 11 y 12 («Monitoreo y seguimiento» y «Mecanismos de monitoreo y seguimiento»): «Tienen prácticamente el mismo nombre», por lo que se sugiere que se dé claridad al respecto.

Artículo 11: «pone la responsabilidad de evaluación y seguimiento de la política pública al Comité Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional; sin embargo, esta es una función que requiere una apuesta institucional amplia que debe estar a cargo de los responsables de la política. Adicionalmente se incluyen miembros dentro de dicho Comité, por lo cual es importante considerar lo siguiente:

- a) No se deben repetir dependencias de la Administración Municipal que ya hacen parte del Comité, como son la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura Ciudadana.
- b) Considerar el tamaño y funcionalidad de dicho espacio de participación, pues actualmente cuenta con 27 miembros, según lo establecido en los Acuerdos Municipales 38 de 2005 y 100 de 2013, para adicionar 10 miembros más».

Artículo 12: «es fundamental revisar cuál es su propósito, ya que no es claro su alcance dentro del proyecto de acuerdo.

En el primer punto se expone: “Implementar procesos pedagógicos en torno a la educación ambiental sostenible de los actores de la cadena de producción y consumo...” Sin embargo, esta ya se ha dicho antes y es más un objetivo que un mecanismo de monitoreo, como está nombrado el artículo en mención.

En el segundo punto enuncia: “Crear incentivos que fomenten la aplicación de procesos sostenibles, bajo el enfoque de economía circular...” Este tampoco corresponde a un mecanismo de monitoreo, adicionalmente el tema de incentivos estaba inmerso en las líneas estratégicas y no es claro su alcance, ni el tipo de incentivos a crear, (...)

El punto 3 expone: “El Comité Municipal de Seguridad Alimentaria deberá presentar un informe anual de rendición de cuentas...” Se recomienda revisar las competencias del Comité, ya que no se considera pertinente que este deba rendir cuentas, ya que es un escenario de participación mixto, integrado por la sociedad civil y la administración municipal.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, “la rendición de cuentas es la obligación de las entidades y servidores públicos de informar y explicar los avances y

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público. (Ver Conpes 3654 de 2010 y Ley 1757 de 2015). A la vez, la rendición de cuentas implica la capacidad y el derecho de la ciudadanía a pedir información, explicaciones y retroalimentar al gobierno, con evaluaciones y propuestas de mejora, o con incentivos para corregir la gestión, premiar o sancionar los resultados.”
(https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/rendicion-de-cuentas-un-derecho-de-la-ciudadania/28585938)»

Con relación a los artículos 11 y 12, en el concepto se concluye: *«Se hace crucial la revisión de los artículos 11 y 12, toda vez que ninguno de los dos se relaciona con mecanismos de monitoreo y seguimiento».*

Artículo 13: *«en este artículo se recomienda revisar la intencionalidad, pues según la Ley 1990 de 2020 (sic), define: Artículo 13. Semana de la reducción de pérdidas o desperdicios de alimentos. Se celebrará la Semana de la Reducción de Pérdidas o Desperdicios de Alimentos, en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos, con el fin de sensibilizar y formar a la población colombiana sobre el impacto de este problema, así como de las posibles soluciones para fomentar su práctica social.*

(...)

Esta acción es demasiado puntual y se debería dejar a discrecionalidad de las dependencias responsables de su actuación. Así mismo, la finalidad desde el nivel nacional ha sido la sensibilización y formación en el tema, teniendo en cuenta que se requiere hacer transformaciones culturales en hábitos de consumo».

Artículo 14: *«aunque el artículo expresa que deroga las normas que le sean contrarias, es importante dar claridad en las modificaciones que se hacen a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional establecida en los Acuerdo 38 de 2005 y Acuerdo 100 de 2013».*

Finalmente, en las conclusiones del concepto se indica que es *«importante que esta propuesta se vincule a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio de Medellín y a su actualización planteada para este cuatrienio, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo 2020 - 2023 y adicionarle lo planteado en este*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

proyecto de acuerdo sobre la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos como un componente o una línea estratégica».

Se destaca que el proyecto constituye un avance en la visibilización de este problema, pero que, más que un proceso de política pública -que requiere la participación ciudadana en la formulación de la política, insumos y elementos de diagnóstico- *«hace parte de los objetivos y estrategias que ya tiene la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, y como tal podría tener el carácter de una estrategia para contribuir al desarrollo de esa política pública».*

Y se agrega:

«Es central comprender las políticas públicas como procesos, ya que esto permite identificar la multiplicidad de elementos, instrumentos, actores, instancias, resultados y valoraciones para darles que les corresponde.

Es fundamental que el articulado tenga un hilo conductor y que metodológicamente los objetivos, las líneas y enfoques tengan claridad entre sí.

La modificación del Comité Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional debe ser replanteada, teniendo en cuenta su funcionalidad y alcance. Se recomienda revisar el funcionamiento de escenarios de participación de otras políticas públicas como un elemento orientador para determinar una mejor forma de articular este espacio.

Es importante resaltar que, para la formulación y actualización de una política pública, se cuenta con un procedimiento establecido desde el Departamento Administrativo de Planeación en el año 2017, en el cual, se tienen unos mínimos que se deben cumplir para que este procedimiento se realice de forma clara y coherente, se tengan mapeados los actores, sus roles y competencias, el alcance, los mecanismos de implementación, el derecho a la participación y la definición adecuada de la problemática.

El proyecto de acuerdo 034 de 2020 no incorpora desde su formulación el diseño del seguimiento y evaluación. De esta manera, se observa que no permite identificar la situación inicial (línea base, batería de indicadores) y la situación deseada (metas medibles y cuantificables) en relación con los objetivos planteados, con el fin de que se pueda realizar seguimiento una vez inicie la fase de implementación de la política,

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

determinar los cambios ocasionados por la intervención en el tiempo y los resultados de las acciones del gobierno.

Tampoco propone un sistema de evaluación, con lo cual, si la política es aprobada bajos los términos en que fue propuesta, sin hacer los ajustes respectivos, tendría dificultades para su seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdo a las observaciones anteriores. Lo anterior sumado a que se desconoce la situación inicial para alcanzar los propósitos formulados y la relación con el problema público identificado que se pretende resolver».

Por último, se aduce que, para que el Proyecto de Acuerdo sea viable, «es importante realizar las precisiones y correcciones que se exponen en este concepto».

2.3. SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL, FAMILIA Y DERECHOS HUMANOS:

La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos manifiesta en su concepto que, con su Equipo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, acoge el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, dado que la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos es un tema fundamental para la ciudad.

Señala que, en la actualidad, el Equipo de Seguridad Alimentaria y Nutricional, «a través de los proyectos de mejoramiento al sistema agroalimentario de la ciudad de Medellín y el proyecto de fortalecimiento a la educación nutricional» está trabajando en «los siguientes objetivos que propone el proyecto de acuerdo:

- *Promocionar acciones de educación integral para cada uno de los actores de la cadena de producción distribución, consumo y disposición de la cadena de alimentos en la Ciudad de Medellín.*
- *Promover prácticas adecuadas de producción, transformación y comercialización de los alimentos, que incluya la reducción del precio de los alimentos, en la ciudad de Medellín de acuerdo con los estándares requeridos.*
- *Promover la participación de pequeños productores locales cuyos sistemas productivos pertenezcan a la agricultura campesina, familiar y comunitaria de los cinco corregimientos de Medellín, bajo el enfoque de comercio justo, circuitos cortos de comercialización y consumo local, en función de la seguridad alimentaria.»*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Por ello, esta Secretaría considera que este proyecto es coherente y pertinente, pues la seguridad alimentaria es «*un proyecto bandera de la actual administración en su plan de desarrollo*».

En cuanto al contenido del Proyecto, la Secretaría de Inclusión hace las siguientes sugerencias:

«Página 2.

Se sugiere incluir en los principios según el Acuerdo 038 de 2005. “El derecho de la alimentación es un derecho humano básico. Todas las personas tienen derecho a tener acceso a los alimentos de alta calidad y sin riesgos. Derecho que debe ser garantizado por el Estado para asegurar este derecho de las personas a alimentarse. La seguridad alimentaria debe basarse en la autosuficiencia local, por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local”.

Página 3

Se sugiere incluir el concepto de dieta sostenible, definidas como “dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos.

Página 4.

Facilitar el acceso a alimentos adecuados a las personas que actualmente se encuentran debajo de los estándares de nutrición o que no tienen las condiciones físicas, sociales y económicas para acceder a estos por medio de la redistribución de alimentos.

Se sugiere incluir en los estándares de nutrición el estado nutricional y escala de seguridad alimentaria. En la redistribución se sugiere el fortalecimiento con los bancos de alimentos como receptores de alimentos.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Página 5

Seguridad alimentaria: (...). Se sugiere cambiar por el concepto vigente en el Conpes 113, “Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”.

Página 8.

Se debe promover la planificación de la siembra para que se produzcan alimentos según la demanda y así disminuir las pérdidas de alimentos.»

Finalmente, esta Secretaría formula las siguientes propuestas bajo el rótulo “Temas generales”:

- Articular el trabajo con dependencias afines, como la Subsecretaría de Desarrollo Rural y la Gerencia de Corregimientos, *«para la creación de cuartos para el almacenamiento pos cosecha en los corregimientos de Medellín que permitan la reducción de las pérdidas de frutas y verduras»* y la *«formación de micro redes de acopio que permitan una mejor planificación de la siembra en miras a reducir las pérdidas de frutas y verduras en los corregimientos de Medellín.»*
- Trabajar articuladamente con la Secretaría de Desarrollo Económico *«en la educación nutricional continua en el tema de desperdicio de alimentos, haciendo énfasis en los pequeños y medianos comercializadores de alimentos y los demás actores del sistema alimentario.»*
- Trabajar de manera articulada con Asoplazas *«la educación nutricional para la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en las plazas de abastecimiento satélite de la ciudad, plaza de Campo Valdés, placita de La América, Plaza de Flores y plaza Guayabal»*

2.4. SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO:

La Secretaría de Desarrollo Económico emite un concepto favorable con respecto al Proyecto de Acuerdo 34 de 2020, pues propicia que se aúnen esfuerzos para reconocer la importancia de la sostenibilidad de la ruralidad de los corregimientos de Medellín, *«como proveedora de productos agroalimentarios»* y *«soporte para un futuro de*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

soberanía alimentaria». Adicionalmente, promueve la permanencia de nuestros productores en la actividad agropecuaria.

Indica que la Subsecretaría de Desarrollo Rural apoya *«el manejo integral de residuos sólidos en las actividades de poscosecha y en las diferentes estrategias de comercialización de Mercados Campesinos, para disminuir las pérdidas de productos agrícolas»*, para lo cual cuentan con *«recurso humano, logístico y presupuestal»*. No obstante, carecen *«de los recursos (económicos, logístico, humano y demás) para»* desarrollar el Proyecto de Acuerdo 34 de 2020 y ser sus gestores principales.

En cuanto al contenido del proyecto, proponen los siguientes ajustes:

- *«Incluir en Artículo 8° PARTICIPACIÓN, los gremios de las cadenas productivas.*
- *(...) en el Artículo 9° LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y DE ACCIÓN: Incluir apoyo con incentivos a los productores agropecuarios, para el aprovechamiento de sus cosechas y producción pecuaria, en los casos donde se presenten crisis de sobre oferta, o pérdida, y evitar la pérdida de los esfuerzos humanos y económicos, de los productores agropecuarios, como en los casos más recientes, productores como los floricultores, lecheros, paperos, entre otros, las cuales pueden ser donadas a los bancos de alimentos y otros sectores.*
- *Incluir incentivos para promover en los productores de los corregimientos la implementación de estrategias para la reducción de desperdicios y el aumento de la seguridad alimentaria en el territorio rural.*
- *Incluir en el Artículo 11°: MONITOREO Y SEGUIMIENTO: Subsecretaría de Desarrollo Rural.»*

2.5. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE:

Esta Secretaría señala que el ambiente es patrimonio común y que los recursos naturales renovables son de interés social; por ello, tanto el Estado como los particulares deben *«participar en su preservación y manejo»*. En tal virtud, considera *«pertinente y oportuna la intención del proyecto de Acuerdo 034 de 2020»*.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En su concepto, la Secretaría de Medio Ambiente precisa cuáles son sus responsabilidades, su organización interna y las funciones de la Secretaría y sus respectivas Subsecretarías, de conformidad con el Decreto Municipal 883 de 2015, modificado por el Decreto Municipal 863 de 2020.

Advierte que, consideradas las funciones específicas de la Secretaría del Medio Ambiente, ésta no tiene *«competencias directas sobre las acciones del proyecto de Acuerdo»*, aunque desarrolla *«acciones que de manera articulada le apuntan a varios de las estrategias y objetivos del mismo»*.

Recomienda que se tenga en cuenta *«el estudio que realizó la FAO para Medellín “Análisis del Sistema de Abastecimiento Agroalimentario para Medellín”, especialmente el capítulo tres, el cual presenta una propuesta de manejo para la gestión de residuos orgánicos»*. Indica, además, que el Comité Temático Interinstitucional de Producción y Consumo Sostenible que hace parte del Sistema de Gestión Ambiental de Medellín (SIGAM), liderado por la Secretaría de Medio Ambiente, *«puede aportar elementos fundamentales en la materialización de [los] alcances del proyecto de Acuerdo (...) en el marco del Plan de Desarrollo Municipal 2020 – 2023 Medellín Futuro»*.

2.6. SECRETARÍA DE LAS MUJERES:

La Secretaría de las Mujeres considera que el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 es conveniente *«para las mujeres de la ciudad y para poblaciones vulnerables»*. Además, *«se ajusta a la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, y a la Política Nacional para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos»*.

Considera *«oportuna la inclusión del enfoque de género en esta política»*, pues su aplicación *«permitirá identificar y establecer, con una mirada diferencial, las condiciones de disponibilidad, estabilidad y accesibilidad de los alimentos»*. Adicionalmente, *«la inclusión de acciones afirmativas para las mujeres, dentro de las líneas estratégicas de acción de la política»* es conveniente para fortalecer el compromiso *«con la reducción de la inseguridad alimentaria, y como mecanismo para reducir las brechas de género dentro de los procesos agroalimentarios»*. Esta línea estratégica posibilitará la articulación de *«las dependencias y entidades corresponsables de la política»* con la Secretaría de las

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Mujeres y que, conjuntamente, contribuyan *«a los propósitos contemplados en la ruta de autonomía económica para las mujeres rurales del municipio de Medellín,...»*.

De otro lado, la Secretaría de las Mujeres hace las siguientes sugerencias:

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Municipal 102 de 2018, *«Por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín»*, sugiere que se incluya en la política de que trata el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 *«el desarrollo de iniciativas para mejorar los medios de vida de las agricultoras, mediante la adición de valor y la comercialización de cultivos alimentarios perecederos, como frutas y hortalizas»*. Según FAO (2014), la implementación de esta iniciativa en países en vías de desarrollo ha promovido *«el empoderamiento económico de las mujeres rurales»* y ha reducido *«las pérdidas poscosecha de los productos perecederos»*¹. Recomienda, además, que se identifiquen los obstáculos de las mujeres *«en las prácticas de manipulación poscosecha para avanzar en su superación, y promover su participación en las organizaciones de productores. Avanzar en ambos factores, evitará que en la ciudad las mujeres desechen o vendan sus productos en mercados alternativos a precios menores»*.

En segundo lugar, sugiere que se incluya en los objetivos (artículo 5) *«que la información del sistema de información pública de medición, seguimiento y evaluación de las pérdidas y desperdicios sea desagregada por sexo»*. Esto permitirá *«avanzar en el conocimiento de las dificultades que enfrentan las mujeres para participar de manera eficiente en la cadena de valor alimentaria, desde producción hasta el consumo»*, información que contribuirá a la implementación de *«soluciones eficientes a la pérdida de alimentos»*.

Por último, recomienda que también se incluya entre los objetivos de la política (artículo 5) *«el desarrollo de intervenciones sensibles al género para la reducción de la pérdida de alimentos, que tomen en consideración las diferentes necesidades, limitaciones y preferencias de mujeres y hombres, para llevar a cabo sus actividades a lo largo de la cadena de valor»*. Al respecto, menciona algunas de las acciones sugeridas por la FAO (2018) que podrían implementarse en la ciudad de Medellín, tales como:

¹ FAO. (2014). Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

«...incrementar las capacidades de mujeres y hombres en la toma de decisiones sobre cómo usar su tiempo e ingresos para reducir la pérdida de alimentos en los hogares; crear y difundir tecnologías sensibles al género, que ahorren trabajo y que mejoren las actividades que requieren mucha mano de obra y que reducen la pérdida de alimentos; aumentar y garantizar el acceso igualitario de los actores de la cadena de valor a los medios de transporte adecuados y oportunos para sus productos; proporcionar a hombres y mujeres el acceso igualitario a capacitación, información y conocimiento sobre técnicas y prácticas poscosecha mejoradas, y sobre alimentación segura; fortalecer las organizaciones de productores y el acceso equitativo de los actores de la cadena de valor al financiamiento a través de esquemas de crédito diseñados para apoyar la adquisición de tecnologías poscosecha para reducir pérdidas; y avanzar en la eliminación de barreras para mujeres y hombres para acceder a los mercados debido a la calidad y regulaciones estándar de productos alimenticios.»².

2.7 SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Esta Secretaría precisa cuáles son sus responsabilidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 del Decreto Municipal 883 de 2005, de las cuales destaca las siguientes: definir las políticas de participación ciudadana y fortalecer la ciudadanía activa. Afirma que, en atención a estas responsabilidades, «se encuentra que el objeto y contenido del Proyecto de Acuerdo en estudio en principio no guarda relación directa con la definición y responsabilidades de la Secretaría de Participación Ciudadana».

A pesar de lo anterior, la Secretaría de Participación Ciudadana, teniendo en cuenta sus competencias, podría apoyar algunos elementos y actividades de la implementación de la política pública que se encuentran en el articulado, tales como:

- El principio de participación ciudadana (artículo 3).
- El objetivo de «formular propuestas para promover el trabajo en red y la articulación con las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas que sean acordes con la prevención de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos» (artículo 5).
- Dentro de las líneas estratégicas y de acción, las siguientes acciones:

² FAO. (2018). Género y pérdida de alimentos en cadenas de valor alimentarias sostenibles – Guía de orientación. Roma.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

- *«Incentivar la participación de la sociedad civil y de los representantes de cada uno de los agentes que intervienen en el circuito alimentario,...»*
- *«Incentivar la participación de organizaciones de economía solidaria u organizaciones asociativas comunitarias y con enfoque de género...»*

La Secretaría de Participación Ciudadana considera que es importante el desarrollo de un trabajo armónico con todos los actores sociales de la ciudad para estimular la participación ciudadana, lo que contribuye al *«éxito de las políticas públicas»*.

Finalmente, esta Secretaría manifiesta su apoyo a la *«implementación de la política pública propuesta en el proyecto de acuerdo 34 de 2020 y reitera su compromiso en el acompañamiento de las actividades que requieran la promoción de la participación de los diferentes actores sociales»*.

2.8. SECRETARÍA DE SALUD:

La Secretaría de Salud, por su parte, formula las siguientes recomendaciones con respecto al Proyecto de Acuerdo 034 de 2020:

1. *«Tal cual lo establecen en el artículo 10º, se requiere definir el rol de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos como responsable. Cuáles son sus atribuciones, funciones y capacidad de maniobra respecto de la política.»*
2. *En general, el proyecto tiene pertinencia y correspondencia con las políticas nacionales, departamentales y municipales, pero se hace necesario generar mayor profundidad respecto de las estrategias, modos, actividades, responsabilidades, deberes, procedimientos para desarrollarla e implementarla en el municipio. Esto se debe construir en consenso con todos los actores señalados en dicho proyecto.»*

2.9. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN:

En su concepto, la Secretaría de Educación propone que se incluyan las normativas de carácter nacional previstas en la **Resolución del Ministerio de Salud 2674 de 2013**, que tiene como objeto *«establecer los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento,*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos»; el Decreto 1852 de 2015, «por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar -PAE»; y la Resolución del Ministerio de Educación 29452 de 2017, «por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) (...)».

Considera que el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 es viable, pues en el municipio de Medellín se requieren *«medidas para mitigar y/o eliminar el alto desperdicio de alimentos, disminuir la generación de residuos y contribuir con el cuidado del medio ambiente».*

Propone que, para dar cumplimiento al contenido del Proyecto, se fortalezcan las acciones educativas, *«en articulación con la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos quienes operan el Programa de Alimentación Escolar - PAE»*, a fin de que los estudiantes beneficiarios de este programa consuman completamente los alimentos suministrados y *«se realice el aprovechamiento biológico»* de éstos.

Sugiere, además, que se implementen *«estrategias de información, educación y comunicación que impacten positivamente las tiendas escolares, loncheras, hábitos de consumo saludable y responsable de toda la comunidad educativa»*, con el fin de que se incentive *«la disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos».*

Advierte que en el Proyecto no está incluido el análisis del impacto fiscal, de conformidad con lo ordenado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Señala que, aun cuando la iniciativa *«no trae consigo lo que señala la legislación Nacional»*, teniendo en cuenta su objetivo *«la Secretaría de Educación puede coadyuvar a la ejecución del Acuerdo Municipal, toda vez que cuenta con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y restaurantes escolares, así como procesos formativos y campañas orientadas a adquirir hábitos de consumo saludable y responsable en toda la comunidad educativa».*

De otro lado, la Secretaría de Educación hace los siguientes comentarios y sugerencias con respecto al preámbulo y la parte dispositiva del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

- En el preámbulo, *«no se especifica la competencia concreta de la Ley 136 de 1994 que es modificada por la Ley 1551 [de] 2012».*
- Se sugiere que se incluya el párrafo del artículo 13 de la Ley 1990 de 2019.
- Se recomienda que se revisen los Acuerdos Municipales 38 de 2005 y 100 de 2013 *«y sobre estas (sic) las facultades del Concejo Municipal».*
- **«En el artículo 1°. OBJETO:** *se debe modificar la palabra “ciudad” por “municipio”, la ciudad excluye a los corregimientos (ruralidad). Expresar que se concuerda con el Acuerdo Municipal 38 de 2005 y Acuerdo 100 de 2013».*
- Con relación al artículo 11 del proyecto (“Monitoreo y Seguimiento”), y en consideración a lo dispuesto en el párrafo del artículo 13 de la Ley 1990 de 2019, propone que se deje *«de manera facultativa la implementación de la política pública, a través de proyectos transversales, la promoción de estilos de vida saludables en el año académico y la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos».*

Advierte que el Proyecto generará gastos adicionales que implican *«disponibilidad de recursos con cargo al sistema general de participaciones».*

Concluye señalando la viabilidad condicionada del Proyecto, en consideración a las modificaciones propuestas.

2.10. SECRETARÍA DE CULTURA CIUDADANA:

La Secretaría de Cultura Ciudadana manifiesta que, de conformidad con el numeral 10 del artículo 301 del Decreto 883 de 2015, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente *«el establecimiento de los lineamientos que orientan la gestión de la educación ambiental mediante acciones conjuntas y coordinadas con los diversos actores que tengan responsabilidades y competencias en la educación y cultura ambiental».*

Así mismo, precisa que a la Secretaría de Cultura Ciudadana le corresponde dar cumplimiento a los preceptos contenidos en el Decreto 883 de 2015 *«y en la Ley General de Cultura-Ley 397 de 1997»*, en virtud de la cual debe *«velar por la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación, el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los diferentes ámbitos del Municipio de Medellín».*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En virtud de lo anterior, y aunque manifiesta esta dependencia que considera *«de suma importancia el proyecto de acuerdo»*, solicita, de manera cordial, que sea excluida del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, dado que sus funciones *«no están relacionadas con el objeto de la norma en construcción»*.

2.11. EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P.:

Empresas Públicas de Medellín formula las siguientes sugerencias con relación al contenido del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020:

- Que se incluya en el enfoque educación ambiental sostenible *«el aspecto del aprovechamiento de los residuos orgánicos de alimentación, en procesos de compostaje, para la producción de abono orgánico»*.
- Que el enfoque de género se haga extensivo *«hacia todos los géneros»* y que se considere la equidad de género, pues en este enfoque *«se hace alusión exclusivamente al género femenino»*.
- Que se agreguen en el artículo 5 los siguientes objetivos:
 - «> Promover en todos los actores de la cadena de gestión de alimentos el uso de envases y empaques reciclables, retornables, biodegradables, reusables, entre otros.*
 - > Fomentar nuevas tecnologías para el aprovechamiento de desperdicios de alimentos.*
 - > Contribuir a los objetivos y acciones establecidas en materia de gestión de alimentos y de sus desperdicios en el “CONPES 3874 Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos” y en la “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, año 2010”, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.»*
- Que a los actores de que trata el artículo 8 se adicionen *«el gremio de restaurantes y los comedores comunitarios»*.

Concluye esta entidad que *«el Proyecto de Acuerdo persigue un buen objetivo y se considera que está acorde con las disposiciones técnicas y legales vigentes»*.

2.12. INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE MEDELLÍN – INDER:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Frente al Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín –INDER-, en primer lugar, hace los siguientes comentarios:

- *«Es claro el objetivo planteado, se retoma los ODS y la Política Nacional de prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de los alimentos, así como las políticas vigentes en la ciudad de Medellín.*
- *El ámbito de aplicación de la Política Pública es bastante específico, muy bien la identificación de los actores involucrados.*
- *Integra muy bien el alcance en el artículo 3° PRINCIPIOS donde se expone una visión de ciudad saludable y sostenible, además de resaltar la ruralidad, la participación ciudadana como pilar fundamental de cualquier apuesta de Política Pública y el fortalecimiento de la articulación institucional.*
- *Es muy importante enfocar los esfuerzos en la creación del sistema de información pública de medición, seguimiento y evaluación de las pérdidas y desperdicios alimentarios para identificar y mejorar la toma de decisiones en este aspecto.»*

En segundo lugar, manifiesta que considera que el Proyecto *«tiene toda la conveniencia»* y que esta política pública *«será clave para la sostenibilidad y seguridad alimentaria de la ciudad de aquí a 2050»*.

En tercer lugar, formula las siguientes sugerencias:

- *«Se sugiere para el tema de educación pensar un lugar estratégico de la ciudad y convertirlo en un centro de capacitación y formación relacionada, para lograr permear culturalmente a los actores involucrados, asimismo unificar los criterios de intervención de los pequeños productores locales bajo el enfoque de comercio justo, circuitos cortos de comercialización y consumo local, en función de la seguridad alimentaria.*
- *Se sugiere que las adquisiciones de las dependencias descentralizadas como las diferentes secretarías de la ciudad de Medellín adquieran productos con sus contratistas alternativos al plástico, desde aquí podemos incentivar los cambios [para] disminuir el consumo de plástico.*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

- *Se sugiere modificar...el concepto **pérdida de postcosecha y almacenamiento** (Hacen referencia a la pérdida de producción pecuaria y no al concepto referido).*
- *Se sugiere corregir en el artículo 8° PARTICIPACIÓN el punto 7, completar la palabra FENALC agregar la "O".*
- *Fortalecer y ampliar las estrategias con los distintos actores para potenciar la economía circular.*
- *Fortalecer las estrategias en el marco del acuerdo 42 de 2015 de terrazas verdes. Es una gran iniciativa, que no solo se limita al cultivo y la soberanía alimentaria de los hogares, sino que trasciende su misma misión aportando a otros indicadores como convivencia, respeto, conciencia ambiental y demás.»*

Por último, señala que, de acuerdo con el artículo 11 del proyecto ("Monitoreo y seguimiento"), el INDER «no hace parte del comité Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional»³. No obstante, se indica que «desde [la] institución y su misión de garantizar el derecho al deporte cuentan con [ellos] para fortalecer la articulación que se requiera.»

2.13. METROPARQUES:

Esta Entidad, mediante oficio radicado 202110000352 del 4 de enero de 2021, manifiesta que «encuentra ajustado técnica y normativamente» el proyecto. No obstante, formula las siguientes sugerencias:

- «1. Mejorar la infraestructura tecnológica en cada etapa del proceso alimentario (producción, transporte, comercialización, transformación).
2. Articular la academia, la empresa y el Estado, pero buscando beneficiar más a los pequeños y medianos productores y comerciantes con el objetivo de mejorar sus procesos productivos apalancándose en la investigación y el desarrollo.

³ Debe precisarse que es el artículo 6 del Acuerdo Municipal 38 de 2005, modificado por el artículo 6 del Acuerdo 100 de 2013, el que dispone que el INDER hace parte del Comité Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

3. Convertir Medellín en un distrito turístico gastronómico donde cada etapa del proceso productivo sea un atractivo turístico, para lo cual es fundamental la articulación academia, empresa –Estado.»

3. COMPETENCIA Y ALCANCE DEL CONCEPTO

De conformidad con los artículos 117 y 118 del Decreto Municipal con fuerza de Acuerdo 883 de 2015, le corresponde a la Secretaría General dirigir y coordinar los trámites de los proyectos de acuerdo ante el Concejo Municipal, así como garantizar la unificación de criterios y actuaciones jurídicas del Municipio de Medellín –nivel central y descentralizado-

Así mismo, corresponde a la Secretaría General el direccionamiento jurídico en la prevención del daño antijurídico, centrado en el *«fortalecimiento de las políticas y conceptos dirigidos al desarrollo de las actividades propias del Municipio de Medellín y de sus organismos o entidades descentralizadas bajo el estricto cumplimiento de la legislación vigente aplicable»* (artículo 4.1. del Decreto Municipal 2112 de 2015).

4. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Marco normativo en torno al objeto del proyecto:

La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la alimentación de manera expresa en tres (3) disposiciones:

En primer lugar, en el primer inciso del artículo 43 establece, bajo condiciones específicas, el derecho a un subsidio alimentario para la mujer durante del embarazo y después del parto. En segundo lugar, en el primer inciso del artículo 44 se establece el derecho a una alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños. Por último, el inciso 2° del artículo 46 consagra el derecho a un subsidio alimentario para las personas de la tercera edad en caso de indigencia.

El derecho a la alimentación también encuentra sustento jurídico en diferentes tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, que, con fundamento en el artículo 93 de la Constitución, integran el bloque de constitucionalidad⁴. Así, se relacionan con el

4 Con respecto a la doctrina del bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico colombiano, cfr. Corte Constitucional, sentencias C-225 de 1995, T-477 de 1995, C-578 de 1995, C-135 de 1996, C-358 de 1997,

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

derecho a la alimentación, entre otras, las siguientes disposiciones del bloque de constitucionalidad: los artículos 22⁵ y 25⁶ de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*⁷; el artículo 11⁸ del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobado mediante la Ley 74 de 1968; el artículo 24⁹ de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, ratificada mediante la Ley 12 de 1991, y el artículo 12¹⁰ del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de*

C-291 de 2007, C-504 de 2007, C-750 de 2008, entre otras.

⁵ «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.»

⁶ «1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación,...»

⁷ Sobre su pertenencia al bloque de constitucionalidad, ver la Sentencia C-504 de 2007 de la Corte Constitucional.

⁸ «1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.»

⁹ De conformidad con lo dispuesto en el literal c del numeral 2, los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para «combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente».

¹⁰ «1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.»

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", aprobado a través de la Ley 319 de 1996.

Es importante, adicionalmente, tener en cuenta el deber del Estado de dar una protección especial a la producción de alimentos, según lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución.

A nivel legislativo, son relevantes en relación con el derecho a la alimentación y la garantía de la seguridad alimentaria las siguientes disposiciones:

El numeral 17 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, según el cual es responsabilidad de los municipios *«promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:... // 76.17. **Restaurantes escolares** // Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹¹ a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.//...»*.

El inciso 2° del artículo 17 de la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia –, en cuanto dispone que el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a una buena calidad de vida comprende la garantía de una *«alimentación nutritiva y equilibrada»*. El artículo 24 de la misma ley, que consagra el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a alimentos; así como el numeral 5 del artículo 39 y los numerales 10, 15 y 31 del artículo 41, que establecen obligaciones de la familia y del Estado, respectivamente, relacionadas con la garantía del derecho a la alimentación de los niños, las niñas y los adolescentes.

El capítulo I del Título IV de la Ley 1176 de 2007 – artículos 16 a 19-, que se ocupa de la financiación del *Programa de Alimentación Escolar*, disponiendo, entre otras cosas, una asignación especial de los recursos del Sistema General de Participaciones para dicho programa.

¹¹ Mediante el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, la orientación, ejecución y articulación del Programa de Alimentación Escolar –PAE– fue trasladada al Ministerio de Educación Nacional.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Por el Conpes 113 de 2008 - *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)* – se dispuso la creación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), instancia que fue creada a través del Decreto 2055 de 2009. La definición, integración y funciones de dicha Comisión están previstas en la Ley 1355 de 2009. De acuerdo con esta ley, CISAN es «*la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia*» y «*la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, ...*» (artículo 15).

El literal *f* del artículo 4 de la Ley 1804 de 2016, «*por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*», que prevé como uno de los «*conceptos relativos a la gestión de la política*» el de «*Seguridad Alimentaria y Nutricional*», entendida como el «*conjunto de acciones articuladas que busca aportar a la realización de los derechos asociados a la alimentación y la adecuada nutrición de los niños y niñas*».

El párrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020, el cual dispone que los recursos del Sistema General de Regalías «*podrán ser usados para financiar parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*».

De manera específica, en relación con el asunto del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, el Congreso expidió el dos (2) de agosto de 2019 la Ley 1990, «*por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*», en cuyo artículo 5 se encarga de la política a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). En el párrafo de la misma disposición, se ordenó al Gobierno nacional, a través de CISAN, «*el diseño, formulación e implementación de la Política contra el Desperdicio de Alimentos*». No obstante, aún no se cuenta con el diseño y formulación de esta política.

En cuanto a las acciones orientadas a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos para el consumo humano, el artículo 3° de la Ley 1990 de 2019 dispone el siguiente orden de prioridad: en primer lugar, la reducción; en segundo lugar, el consumo humano; en tercer lugar, el aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables y, por último, la alimentación animal. Así mismo, en el artículo 4° dispone un orden de prioridad de las acciones encaminadas a reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo animal, así: en primer lugar, la reducción; en segundo lugar, el consumo animal y, por último, la destrucción.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Adicionalmente, del contenido de la Ley 1990 de 2019 se destacan la definición de los objetivos de la *Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos* (artículo 6), la consagración de algunas medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano (artículo 8) y al consumo animal (artículo 10) y la obligación de que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realice una medición¹² anual de las pérdidas y desperdicios de alimentos en el país, «con datos nacionales, regionales, departamentales y municipales» (artículo 14).

A nivel local, son relevantes los siguientes actos administrativos:

El Acuerdo Municipal 5 de 2004, por el que se crea el programa *Seguridad Alimentaria para madres gestantes y lactantes*, con el objeto de «*dotar de complemento nutricional a la población vulnerable de Madres Gestantes y Lactantes del Municipio de Medellín*» (artículo 2).

El Acuerdo Municipal 32 de 2004, mediante el cual se creó el «*Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor*» (artículo 1°), que tiene como objetivo «*brindar alimentación complementaria a los adultos mayores en condiciones extrema vulnerabilidad económica y social, dando prioridad a los adultos mayores de 65 años de edad del nivel 1 del Sisbén y progresivamente a los del nivel 2*» (inciso 1° del artículo 2).

El Acuerdo Municipal 38 de 2005, por el cual se estableció la «*Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*». Este acuerdo fue modificado por el Acuerdo Municipal 100 de 2013, «*por medio del cual se complementa el Acuerdo Municipal 38 de 2005 que establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín*». El propósito de esta política es garantizar «*el acceso de la población a una alimentación balanceada en cantidad e inocuidad para el consumo*» (artículo 1° del Acuerdo 38 de 2005, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 100 de 2013). Para la implementación de esta política, se creó el *Plan Municipal de*

¹² Con respecto a la financiación de los costos de esta medición, la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) advierte: «*No es claro (sic) la fuente de financiamiento para realizar las operaciones estadísticas necesarias para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos*» (En: «*Política para la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos*», junio, 2020, p. 13. Disponible en: https://dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/Comite%20Sostenibilidad/Presentaciones/Sesi%C3%B3n%205/1_Avances_Política_para_prevenicion_reduccion_de_perdidas_desperdicios_alimentos.pdf. En este mismo documento, el DNP indica que se ha elaborado un «*borrador preliminar del documento de política*» y que está pendiente, entre otras tareas, la «*revisión final del documento de política*». Al respecto, ver p. 20).

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (artículo 4 del Acuerdo 38, adicionado por el artículo 4 del Acuerdo 100 de 2013).

Decreto Municipal 1063 de 2006, *«por medio del cual se reglamenta el Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en el municipio de Medellín»*. De conformidad con el artículo 2, corresponde a este Comité asesorar *«a la administración Municipal en procesos de planificación, seguimiento y evaluación del plan y los programas dirigidos a mejorar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de la ciudad»*.

El Acuerdo Municipal 56 de 2008, por el cual se creó el *Programa de Recuperación Nutricional*, con el propósito de *«erradicar la mala nutrición en los niños y niñas menores de 6 años, y el de hacer un seguimiento preventivo médico, psicosocial y nutricional evitando de esta forma las muertes por estas causas»* (artículo 2).

El Acuerdo Municipal 71 de 2009, por medio del cual se crea la *«Alianza Estratégica entre el Municipio de Medellín y los Bancos de Alimentos de la ciudad»*, con el objetivo de promover *«acciones que fortalezcan el funcionamiento de los Bancos de Alimentos existentes en Medellín, en busca de optimizar recursos humanos, técnicos, logísticos y financieros, para el abastecimiento y beneficio de las personas más vulnerables que habitan en nuestro municipio»* (artículo 1°).

Acuerdo Municipal 42 de 2015, *«por medio del cual se crean “Las Terrazas Verdes Sostenibles y Productivas” en el Municipio de Medellín»*. Según lo dispuesto en el artículo 1°, se trata de un conjunto de estrategias que tiene, entre otros objetivos, el de *«contribuir con la seguridad alimentaria de los habitantes de menos recursos»*.

4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»:

El asunto de que trata el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *«Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»*. El tercer pacto estructural del Plan Nacional de Desarrollo (PND), *«Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados»*, en la línea *«Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos»*¹³ incluye dentro de sus objetivos el establecimiento de *«un mecanismo*

¹³ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá, 2019, p. 312 y s.s. Disponible en:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN» (objetivo 4), para lo cual se contempla como una de las estrategias la formulación de «la política pública nacional para contrarrestar la pérdida y desperdicio de alimentos, en el marco de la institucionalidad creada para la SAN».

La mencionada línea del tercer pacto estructural del PND, así como el objeto del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, están relacionados con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁴: «poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo» (Objetivo 1), «poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible» (Objetivo 2) y «garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles» (Objetivo 12). Precisamente, una de las metas este último objetivo es: «De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha» (Meta 12.3).

4.3. Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Futuro 2020-2023”:

Dentro del Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Futuro 2020-2023”, adoptado a través del Acuerdo Municipal 2 de 2020, está prevista la Línea Estratégica Medellín Me Cuida, «con el componente Seguridad alimentaria, programa Complementación alimentaria y nutricional con el proyecto: Mejoramiento del sistema agroalimentario para la producción, distribución y comercialización de alimentos».

Así mismo, está previsto el programa «Canasta básica de derechos», con el que se pretende «fortalecer la complementación alimentaria y las condiciones de vida digna de las familias más vulnerables de la ciudad, especialmente las conformadas por niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores, población étnica, en emergencia social y víctimas del conflicto armado, a través de complemento alimentario, apoyo económico y techo a población vulnerable».

Es también relevante el programa «Acciones de fortalecimiento social para el cuidado y la protección», que tiene como objetivo general el de «contribuir a la garantía de derechos

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>. El PND fue expedido mediante la Ley 1955 de 2019.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/70/1 -Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible-, 2015. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

de los diferentes grupos poblacionales, mediante el seguimiento, divulgación y formulación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, niñez, discapacidad, habitante de calle, LGBTI, personas mayores y grupos étnicos de la ciudad de Medellín».

El programa «Producción rural para el desarrollo», cuyo objetivo es *«fortalecer la productividad y un mayor valor agregado de la producción de los predios rurales agropecuarios, con miras a potenciar su competitividad y el desarrollo rural».*

Y, finalmente, dentro de los programas y proyectos estratégicos está incluido el de «Seguridad alimentaria y hambre cero», para promover *«el acceso permanente de todas las personas a los alimentos necesarios para llevar una vida digna y saludable».*

Así, pues, se evidencia que la iniciativa del Concejo de Medellín se ajusta a los programas y proyectos que se plantean desde el Plan Municipal de Desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023”.

4.4. Observaciones y propuestas sobre el articulado:

Sin perjuicio de la presentación detallada de las observaciones y propuestas sobre el articulado realizadas por las dependencias y las entidades descentralizadas impactadas por el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, contenida en el numeral 2 de este concepto, a continuación, se destacan algunas de ellas, y se formulan otras:

Artículo 1: la Secretaría de Educación recomienda que se modifique *«la palabra “ciudad” por “municipio”»,* dado que *«la ciudad excluye a los corregimientos (ruralidad)».*

Artículo 3: La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos sugiere incluir en los principios el relativo a la universalidad del derecho la alimentación como un derecho humano básico, según lo dispuesto en el artículo 2° del Acuerdo 038 de 2005, adicionado por el 2° del Acuerdo 100 de 2013.

Artículo 4: Empresas Públicas de Medellín recomienda que se incluya en el enfoque educación ambiental sostenible *«el aspecto del aprovechamiento de los residuos orgánicos de alimentación, en procesos de compostaje, para la producción de abono orgánico».*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Así mismo, propone que el enfoque de género se haga extensivo *«hacia todos los géneros»* y que se considere la equidad de género, pues en este enfoque *«se hace alusión exclusivamente al género femenino»*.

Artículo 5°: De acuerdo con lo señalado por el DAP, el artículo no da cuenta de un objetivo general. Para la definición del objetivo, se sugiere que se retome lo previsto en la exposición de motivos con relación a la finalidad del proyecto. Además, para la implementación de la política, no es pertinente que sean diez (10) objetivos específicos, por lo que recomienda la revisión completa de este artículo.

No obstante, el DAP advierte que *«los objetivos le apuntan a diferentes aspectos de la seguridad alimentaria, para lo cual se tienen una Política pública y un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional»*.

No es clara la conexión conceptual del objetivo de *«fomentar por medio de estrategias de sensibilización dirigidas a los actores de la cadena de producción y consumo la reducción del uso de plásticos»* con el núcleo temático del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, que es la reducción de la pérdida y del desperdicio de alimentos, lo que afecta la unidad de materia (artículo 72 de la Ley 136 de 1994).

Con relación al último objetivo (*«Facilitar el acceso a alimentos adecuados...»*), la Secretaría de Inclusión Social sugiere que se incluyan *«los estándares de nutrición, el estado nutricional y escala de seguridad alimentaria. En la redistribución se sugiere el fortalecimiento con los bancos de alimentos como receptores de alimentos.»*

La Secretaría de las Mujeres sugiere que se incluyan otros objetivos: (i) *«que la información del sistema de información pública de medición, seguimiento y evaluación de las pérdidas y desperdicios sea desagregada por sexo»*; (ii) *«el desarrollo de intervenciones sensibles al género para la reducción de la pérdida de alimentos, que tomen en consideración las diferentes necesidades, limitaciones y preferencias de mujeres y hombres, para llevar a cabo sus actividades a lo largo de la cadena de valor»*.

Empresas Públicas de Medellín, por su parte, recomienda que se agreguen los siguientes objetivos: (i) *«promover en todos los actores de la cadena de gestión de alimentos el uso de envases y empaques reciclables, retornables, biodegradables, reusables, entre otros»*; (ii) *«fomentar nuevas tecnologías para el aprovechamiento de desperdicios de alimentos»*; (iii) *«contribuir a los objetivos y acciones establecidas en materia de gestión»*.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

de alimentos y de sus desperdicios en el “CONPES 3874 Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos” y en la “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, año 2010”, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible».

Con respecto a estas últimas propuestas, la Secretaría General sugiere que se considere lo señalado por el DAP, en torno a la pertinencia, para la implementación de la política, de establecer un alto número de objetivos. Además, debe revisarse que ninguno de éstos afecte la unidad de materia del proyecto.

Artículo 6°: con relación a los conceptos orientadores de que trata este artículo, el DAP recomienda que se indiquen las fuentes bibliográficas de las que fueron tomados.

El Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (INDER) propone que se modifique «*el concepto pérdida de postcosecha y almacenamiento*», pues hace «*referencia a la pérdida de producción pecuaria y no al concepto referido*». Es importante que se precise en el segundo concepto de «*pérdida poscosecha y almacenamiento*» que incluye el proyecto, que es al que probablemente alude esta Entidad, que el mismo se refiere a los productos animales.

La Secretaría de Inclusión Social, por su parte, sugiere que se incluya el concepto de “dieta sostenible”¹⁵, y que el concepto de “seguridad alimentaria” se sustituya «*por el concepto vigente en el Conpes 113*»¹⁶.

Artículo 8: la Secretaría de Desarrollo Económico propone que se incluyan en los actores claves en la participación a «*los gremios de las cadenas productivas*».

Empresas Públicas de Medellín considera que en el listado de actores claves previstos en este artículo se debería adicionar «*el gremio de restaurantes y los comedores comunitarios*».

Artículo 9: el DAP recomienda la revisión y mejora de las líneas planteadas, pues, por su redacción, «*se parecen a los objetivos específicos*». Además, las acciones se repiten, por lo que sugiere «*plantear las líneas de forma tal que se agrupen conceptos amplios y*

¹⁵ Ver apartado 2.3 de este concepto

¹⁶ Ver apartado II, Marco conceptual, del CONPES 113.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

de forma estratégica, ya que con estas se pretende guiar las acciones a realizar de la política pública».

La Secretaría de Inclusión considera que *«se debe promover la planificación de la siembra para que se produzcan alimentos según la demanda y así disminuir las pérdidas de alimentos».*

La Secretaría de Desarrollo Económico recomienda que se incluya *«apoyo con incentivos a los productores agropecuarios, para el aprovechamiento de sus cosechas y producción pecuaria, en los casos donde se presenten crisis de sobre oferta, o pérdida».* Así mismo, considera importante que se incluyan *«incentivos para promover en los productores de los corregimientos la implementación de estrategias para la reducción de desperdicios y el aumento de la seguridad alimentaria en el territorio rural».*

La Secretaría de las Mujeres recomienda que se incluya en la política de que trata el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 *«el desarrollo de iniciativas para mejorar los medios de vida de las agricultoras»*, y que se identifiquen los obstáculos de las mujeres *«en las prácticas de manipulación poscosecha para avanzar en su superación, y promover su participación en las organizaciones de productores»*

Artículo 10: La Secretaría de Hacienda recomienda que se vincule en el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 como otra de las entidades responsables de su implementación al DAP. En coherencia con esta propuesta, el inciso 3° del artículo 5A del Acuerdo 38 de 2005, adicionado por el artículo 5 del Acuerdo 100 de 2013, dispone que, para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) *«la Secretaría de Inclusión Social y Familia trabajará de manera concatenada y complementaria el tema SAN con el Departamento Administrativo de Planeación y las Secretarías que coadyuvan en el tema».* En su concepto el DAP propone, además, que *«si, las acciones que se pretenden realizar deben ser de forma articulada y coordinada, es conveniente que los corresponsables también tengan un lugar en el proyecto».*

La Secretaría de Salud considera que es necesario que se defina el rol de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos como responsable de la política: cuáles son sus atribuciones, funciones y capacidad de maniobra respecto de ella.

Artículo 11: el DAP considera que la evaluación y seguimiento de la política pública *«es una función que requiere una apuesta institucional amplia que debe estar a cargo de los*

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

responsables de la política», no del Comité Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional. Además, se incluyen nuevos miembros dentro de este Comité, frente a lo cual señala que debe considerarse «el tamaño y funcionalidad de dicho espacio de participación», pues quedaría con 37 miembros. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura Ciudadana ya hacen parte del Comité.

La Secretaría de Cultura Ciudadana, por su parte, precisa cuáles son sus funciones, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Municipal 883 de 2015, y en consonancia con la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura-. En tal virtud, solicita que sea excluida del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, dado que sus funciones *«no están relacionadas con el objeto de la norma en construcción».*

La Secretaría General recomienda, adicionalmente, que se tenga en cuenta que no todos los miembros incluidos en este artículo son “entidades” u “organizaciones”, como es el caso de las secretarías de despacho, que son dependencias de la Administración Municipal; o de los sectores campesino e industrial.

Artículo 12: El DAP recomienda que se revise cuál es su propósito, pues no es claro su alcance dentro del proyecto.

Con respecto al primer punto (*“Implementar procesos pedagógicos...”*), considera que *«es más un objetivo que un mecanismo de monitoreo».* El segundo punto (*Crear incentivos...»*), por su parte, *«tampoco corresponde a un mecanismo de monitoreo, adicionalmente el tema de incentivos estaba inmerso en las líneas estratégicas y no es claro su alcance, ni el tipo de incentivos a crear, (...).».* En cuanto al tercer punto (*«El Comité Municipal de Seguridad Alimentaria deberá presentar un informe anual de rendición de cuentas...»*) sugiere *«revisar las competencias del Comité, ya que no se considera pertinente que este deba rendir cuentas, ya que es un escenario de participación mixto, integrado por la sociedad civil y la administración municipal».*

En coherencia con lo señalado por el DAP, el primer inciso del artículo 48 de la Ley 1757 de 2015 dispone: *«Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo».* (Sin subrayas en el original)

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

El **parágrafo del artículo 12** no es coherente con lo dispuesto en los artículos 3° y 4° de la Ley 1990 de 2019, dado que en estos se distinguen dos órdenes de prioridad, según se trate de alimentos de consumo humano (artículo 3°) o de alimentos de consumo animal (artículo 4°).

Artículo 13: el DAP recomienda que se revise la intencionalidad del evento allí previsto, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1990 de 2019. Además, considera que la acción prevista *«es demasiado puntual y se debería dejar a discrecionalidad de las dependencias responsables de su actuación»*.

La Secretaría de Educación, por su parte, sugiere que se incluya el parágrafo del artículo 13 de la Ley 1990 de 2019.

Se recomienda, además, revisar la redacción de este artículo, pues hay ideas incompletas, faltan preposiciones y, en aras de la claridad y la precisión, es importante que se indique, de manera expresa, cuál es el informe que se presentará en el evento anual.

Artículo 14: el DAP recomienda que se precisen *«las modificaciones que se hacen a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional establecida en los Acuerdo 38 de 2005 y Acuerdo 100 de 2013»*.

De otro lado, el DAP propone que las etapas de **prevención y reducción** sean claras en el proyecto de acuerdo, dado que *«obedecen a dos niveles de actuación que implican el desarrollo de diferentes medidas o acciones»*.

En cuanto a la propuesta de Metroparques de que Medellín sea convertido *«en un distrito turístico gastronómico donde cada etapa del proceso productivo sea un atractivo turístico»*, no es clara su conexión conceptual con el núcleo temático del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, lo que afectaría la unidad de materia (artículo 72 de la Ley 136 de 1994).

4.5. Formulación de políticas públicas:

4.5.1. Participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Las políticas públicas son «una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes»¹⁷.

De la anterior definición se destacan la función de las políticas públicas en la coordinación y articulación de actores, la concreción de decisiones orientadas al logro de unos objetivos colectivos y la relación de estos objetivos con determinadas situaciones sociales consideradas relevantes. Estos elementos de las políticas públicas permiten entender la importancia de la participación de la sociedad civil en su formulación, implementación y evaluación. Por ello, como señalan Torres-Melo y Santander¹⁸, «la política pública es el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas».

Además, en la formulación de las políticas públicas es fundamental la participación de actores diversos, dado que cada uno de ellos pretende la satisfacción de sus propios intereses, por lo que la participación amplia y heterogénea es esencial para la legitimidad del proceso. Al respecto, Torres-Melo y Santander¹⁹ advierten: «...durante la formación de la política, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados. Esto porque la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos...»

Las políticas públicas posibilitan la conexión entre la acción gubernamental y las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía y, por ello, contribuyen a la legitimación del poder público. En tal sentido, Torres-Melo y Santander²⁰ explican:

«Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere

¹⁷ Torres-Melo, Jaime y Santander, Jairo. Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación), 2013. p. 56

¹⁸ Ibídem, p. 12. (Sin subrayas en el original).

¹⁹ Ibídem, p. 57.

²⁰ Ibídem, p. 15.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía.

El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad....

...

..., el proceso de una política pública expresa la utilidad del poder público para canalizar recursos sociales en procura de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Es un proceso colectivo para resolver los conflictos generados por la construcción social de lo que son los bienes comunes y su administración.»

Por otro lado, el Departamento Administrativo de Planeación, que es la dependencia encargada de *«orientar el desarrollo integral del Municipio en el largo, mediano y corto plazo, mediante el direccionamiento, coordinación y articulación de políticas públicas, planes y programas en las diferentes dimensiones del desarrollo social, económico, cultural, físico - espacial, ambiental, financiero, político e institucional»*²¹, a propósito del concepto de política pública, destaca el carácter esencial de la participación ciudadana en su construcción:

«Una política pública es un proceso de construcción colectiva del Estado y la sociedad civil que parte de una situación inicial desfavorable o potencial y culmina con una acción o serie de acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de la población.»²²

En la misma publicación, el Departamento Administrativo de Planeación advierte que únicamente tienen la condición de políticas públicas *«aquellas que son el resultado de un*

²¹ Decreto Municipal 883 de 2015, artículo 339 (modificado por el artículo 45 de Decreto 863 de 2020).

²² Departamento Administrativo de Planeación. *Políticas poblacionales para la vida y la equidad*. Medellín, 2014, p. 16. Disponible en: <https://issuu.com/alcaldiademedellin/docs/libro-politicas-poblacionales-dig>. Consultado el 27 de enero de 2021 [Sin subrayas en el original]

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

amplio proceso de consulta y discusión ciudadana con actores involucrados, afectados o de grupos de interés»²³.

De igual modo, la Corte Constitucional se ha pronunciado con respecto a la importancia, en general, de la participación ciudadana dentro de un modelo participativo de democracia y, de manera especial, en la construcción de las políticas públicas. Así, en la Sentencia C-351 de 2013, adujo:

El derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

(...)

De las disposiciones y otras fuentes normativas citadas, puede afirmarse que la participación es fundamental en la relación de las autoridades estatales y los ciudadanos, y en el intervenir de éstos en la gestión pública. Por ello, la participación *“puede ser entendida como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales”²⁴.*

En cuanto al ámbito de protección del derecho, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste no se circunscribe únicamente a la esfera electoral o estatal, sino que incluye otros espacios en los cuales se adoptan decisiones que afectan la forma de vida de los ciudadanos, tal como se ha manifestado en reiteradas oportunidades por la jurisprudencia de esta Corporación...

(...)

²³ Ibidem, p. 11.

²⁴ Ver “La Participación en la Gestión Ambiental. Un reto para el nuevo milenio” Rodríguez, Gloria Amparo y Muñoz Ávila, Lina Marcela. Colección de textos de jurisprudencia, Ed. Universidad del Rosario (2009). [Referencia tomada de la Sentencia C-351 de 2013, nota al pie N°27]

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En este sentido, el derecho a la participación es una de las principales consecuencias de la democracia participativa y no solamente les permite a los ciudadanos la posibilidad de elegir y ser elegidos sino también de intervenir de manera directa en las decisiones que afectan a la comunidad...

En cuanto a la participación ciudadana en el proceso de política pública, en la misma sentencia la Corte indicó: *«En efecto, la participación de los afectados en la elaboración de una política pública es una condición que efectivamente ha sido establecida por la jurisprudencia como un elemento fundamental que permite que la misma esté acorde con los postulados constitucionales.»*

Adicionalmente, la Corte precisa que una de las condiciones básicas que debe satisfacer *«toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional»* es la de que **«los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente»^{25,»²⁶}**

De igual modo, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 - *«Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática»* - dispone que es obligación del Estado, *«en todos sus niveles de organización territorial», «garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas»* (artículo 104, literal b).

En suma, pues, la efectiva participación ciudadana es un elemento esencial en la elaboración de las políticas públicas, no sólo porque constituye un derecho reconocido constitucionalmente, sino porque a través de ella se materializa el modelo de democracia participativa y se legitima el ejercicio de los poderes públicos. A pesar de ello, como lo advierte el Departamento Administrativo de Planeación, no se evidencia la participación de actores clave en la construcción de la política pública de que trata el Proyecto de

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) [Citada en la Sentencia T-760 de 2008]

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) [Citada en la Sentencia C-351 de 2013, en la que se subraya y destaca con negrita]

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Acuerdo 034 de 2020. Al respecto, es pertinente reiterar lo señalado por dicha dependencia:

«...luego de analizada la exposición de motivos, no queda claro cómo fue la participación de todos los actores en la construcción de la política pública. El texto expone lo siguiente:

“La comisión accidental es un trabajo compartido entre los concejales pertenecientes a la comisión primera permanente del Concejo de Medellín y al Frente de Concejales contra el Hambre, de la red de Frente Parlamentario contra el Hambre, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, el Programa Mesoamérica Sin Hambre con apoyo de AMEXCID y AECID, la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín y su Grupo de Investigaciones Jurídicas, la Dirección EAFIT Social de La Universidad EAFIT y el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, quienes en un sentido de construcción participativa, trabajaron en generar un producto normativo para la ciudad que permita contribuir a la prevención de Pérdida y Desperdicios de Alimentos en la ciudad.”

De acuerdo a lo anterior, no se identifica la participación de otros actores que hacen parte de la “cadena de producción, transformación, postcosecha, procesamiento, suministro, comercialización y consumo de alimentos, relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en el municipio de Medellín, zona rural y urbana.” Así como de la población que presenta altos índices de inseguridad alimentaria a través de sus organizaciones o líderes.»

En virtud de lo anterior, la construcción de la política pública municipal para la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos deberá hacerse con la participación efectiva de la ciudadanía, en especial de quienes «*hacen parte de la cadena de producción, transformación, postcosecha, procesamiento, suministro, comercialización y consumo de alimentos*» y de quienes presentan «*altos índices de inseguridad alimentaria, a través de sus organizaciones o líderes*», a fin de atender los preceptos constitucionales señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y lo dispuesto en el literal *b* del artículo 104 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

4.5.2. Elementos fundamentales en la formulación de las políticas públicas:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Si bien en el numeral 2.2. de este concepto se presentó, en extenso, un resumen del concepto técnico rendido por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), dada la importancia de las observaciones y recomendaciones de esta dependencia, a continuación, se destacan algunas de ellas, relacionadas con los elementos necesarios para formular adecuadamente una política pública:

(i) Ausencia de *«elementos de diagnóstico que permitan conocer el estado actual de la situación en el sector de alimentos radicado en el municipio, así como la situación de la población en cuanto a la nutrición y seguridad alimentaria, y las afectaciones al medio ambiente en Medellín en las fases de producción de los alimentos y en el consumo por parte de los hogares y personas generando residuos y desperdicios de alimentos»*. El diagnóstico debe, además, estar debidamente soportado *«en datos y/o evidencia de la situación inicial a 2019 o 2020 en la ciudad sobre la problemática identificada en relación a los objetivos planteados de la política...»*.

(ii) No se proponen *«unos indicadores como línea base, con el fin identificar el problema o situación inicial a nivel local.»*

(iii) Además de indicadores, deben plantearse metas medibles y cuantificables en relación con los objetivos propuestos.

(iv) Debe definirse un sistema de evaluación, a fin de que se pueda hacer seguimiento, monitoreo y evaluación a la política una vez inicie la fase de implementación. Es de anotar que, para el seguimiento y la evaluación, debe estar identificada la situación inicial. Por último, se destaca lo señalado por el DAP con relación al procedimiento para la formulación de políticas públicas: *«Es importante resaltar que, para la formulación y actualización de una política pública, se cuenta con un procedimiento establecido desde el Departamento Administrativo de Planeación en el año 2017, en el cual se tienen unos mínimos que se deben cumplir para que este procedimiento se realice de forma clara y coherente, se tengan mapeados los actores, sus roles y competencias, el alcance, los mecanismos de implementación, el derecho a la participación y la definición adecuada de la problemática.»*

4.5.3. El Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 y la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional:

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

A través del Acuerdo Municipal 38 de 2005, modificado por el Acuerdo Municipal 100 de 2013, se estableció la Política Pública Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de garantizar *«el acceso de la población a una alimentación balanceada en cantidad e inocuidad para el consumo»* (artículo 1 del Acuerdo 38 de 2005, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 100 de 2013).

El Departamento Administrativo de Planeación recomienda que la propuesta contenida en el Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 se vincule a esta política *«y a su actualización planteada para este cuatrienio, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo 2020 - 2023 y adicionarle lo planteado en este proyecto de acuerdo sobre la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos como un componente o una línea estratégica»*.

Si bien considera que este Proyecto de Acuerdo constituye un avance en la visibilización del problema de la pérdida y desperdicio de alimentos, afirma el DAP que el mismo debe ser concebido, no como una nueva política pública, sino como una estrategia de la política de seguridad alimentaria y nutricional. En tal sentido, señala:

«...por el desarrollo de la ruta planteada, insumos y elementos de diagnóstico en la exposición de motivos, no es un proceso de política pública, hace parte de los objetivos y estrategias que ya tiene la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, y como tal podría tener el carácter de una estrategia para contribuir al desarrollo de esa política pública.»

Se sugiere, pues, que se evalúe esta propuesta del Departamento Administrativo de Planeación, a fin de determinar si, en efecto, la prevención de la pérdida y del desperdicio de alimentos debería plantearse como una actualización de la ya existente política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en lugar de crear una nueva política pública.

4.6. Competencia del Concejo de Medellín para la presentación de esta iniciativa:

De conformidad con el artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las atribuidas en la Constitución y en la ley. Las funciones atribuidas a las autoridades constituyen el ámbito de sus respectivas competencias. En tal virtud, corresponde a los concejos municipales ejercer sus

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

facultades de acuerdo con los límites constitucionales y legales, y según sus competencias.

Así, en cuanto a la competencia, y a propósito de los acuerdos municipales, ha señalado el Consejo de Estado²⁷:

«Ahora bien, como es natural en un Estado de Derecho como el sancionado por el artículo 1 de la Constitución, los poderes normativos reconocidos a los entes locales en general y a los concejos municipales en particular no pueden ser ejercidos de cualquier modo ni tener cualquier contenido. Su ejercicio debe supeditarse a los procedimientos fijados en la ley y sus contenidos deben respetar las disposiciones de la Constitución y la ley que le sirven de marco. Y como sucede con cualquier acto jurídico público, su validez está supeditada a que el órgano que lo expide tenga competencia para adoptar esa determinación. En tanto que presupuesto de validez de los actos administrativos o de los reglamentos, la competencia ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión como “la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas”²⁸. Y se ha resaltado igualmente que “[e]s la situación inversa de la capacidad propia de los particulares, en cuanto estos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido”²⁹. En consecuencia, con independencia de cuál sea su contenido o sus fines, no puede haber un acto administrativo o reglamento que sea válido si es proferido por una autoridad desprovista de la competencia legal necesaria.» (Sin subrayas en el original).

Así las cosas, es necesario examinar la competencia del Concejo de Medellín para expedir el acuerdo de que trata el proyecto 034 de 2020.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 15 de septiembre de 2016, Rad. No. 25000 2324 000 2007 90177 01. C.P: Guillermo Vargas Ayala.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de julio de 2012, Rad. No. 25000 2324 000 2007 00345 01. C.P. (E): Marco Antonio Velilla Moreno. [Citada en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 15 de septiembre de 2016, Rad. No. 25000 2324 000 2007 90177 01. C.P: Guillermo Vargas Ayala.]

²⁹ *Ibidem*.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En el preámbulo del proyecto, se cita como sustento de la competencia para expedir el acuerdo el numeral 10 del artículo 313 de la Constitución y la Ley 136 de 1994. Adicionalmente, se precisa que el acuerdo se expedirá «en desarrollo de la Ley 1990 de 2019 y los Acuerdos Municipales 38 de 2005 y 100 de 2013».

De conformidad con el numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Política, son funciones de los concejos: «Las demás que la Constitución y la ley le asignen». Esta disposición constitucional, pues, no atribuye ninguna función específica a los concejos municipales, sino que remite a las otras funciones atribuidas a estas corporaciones en otras normas constitucionales y en la ley.

La Ley 136 de 1994, por su parte, en cuanto a la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo, dispone en el artículo 71:

«Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

PARÁGRAFO 2o. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales. (Sin subrayas en el original)

Los numerales 2o., 3o., y 6o. del artículo 313 de la Constitución Política atribuyen las siguientes funciones a los concejos municipales:

«2. **Adoptar** los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.» (Sin subrayas ni negrilla en el original)

De acuerdo con lo anterior, los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por: (i) los concejales, (ii) los alcaldes, (iii) los personeros, (iv) los contralores, (v) las juntas administradoras locales, y (vi) por iniciativa popular. No obstante, los que se refieren a los asuntos de que tratan los numerales 2o., 3o., y 6o. del artículo 313 de la Constitución Política son de iniciativa exclusiva de los alcaldes.

En coherencia con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, el numeral 5° del artículo 315 de la Constitución establece como una atribución del alcalde la de «**presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.**» (Sin negrilla en el original)

Y, en consonancia con este último precepto constitucional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

«Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

a) En relación con el Concejo:

(...)

2. Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social con inclusión del componente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.» (Sin subrayas ni negrilla en el original)

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

Así mismo, resulta pertinente lo señalado por la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la exequibilidad del párrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, en cuanto atribuye competencia exclusiva al alcalde para presentar proyectos de acuerdo relacionados con los asuntos a los que se refieren los numerales 2°, 3° y 6° del artículo 313 de la Constitución. Al respecto, a propósito de la adopción de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (numeral 2° del artículo 313 constitucional), adujo la Corte en la Sentencia C-152 de 1995³⁰:

«De conformidad con el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución, corresponde a los Concejos "Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas". Y según el numeral 5 del artículo 315, también de la Constitución, entre las atribuciones del alcalde está la de "Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos...".

Por su parte, el párrafo 1o. del art. 71 de la ley 136 de 1994, en relación con esta materia, se limita a establecer que los acuerdos correspondientes a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas "sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde".

Hay, pues, una perfecta coincidencia entre las tres normas: corresponde al alcalde **presentar** los proyectos de acuerdo sobre las materias señaladas (numeral 5 del art. 315); compete al Concejo **adoptar** tales planes y programas (numeral 2 del artículo 313); y, en consecuencia, el párrafo 1o. del art. 71 se limita a reconocer la competencia del alcalde para presentar el proyecto y la del Concejo para debatirlo y, si lo estima conveniente, aprobarlo.

Todo lo cual concuerda con la obligación impuesta a los candidatos a alcaldías y gobernaciones, de presentar sus programas, cuyo incumplimiento puede acarrear la revocación del mandato.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia del 5 de abril de 1995, Expediente D-671, M.P.: Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En conclusión: como el párrafo 1o. del artículo 71 se ajusta a las señaladas normas de la Constitución, de las cuales es un cabal desarrollo, será declarado exequible, en lo que se refiere a las materias de que trata el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución.» (Sin subrayas ni negrillas en el original)

Y sobre el fundamento de la exclusividad de la iniciativa del alcalde prevista en el párrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, sostuvo la Corte:

«Examinada la norma legal, desde la perspectiva de la autonomía local, no se observa que se vulnere en modo alguno su núcleo esencial: (1) las decisiones finalmente se adoptan por el concejo que es un órgano de autogobierno; (2) el alcalde tiene el carácter de autoridad local, democráticamente elegido; (3) la reserva de la iniciativa, dada la índole de las precisas funciones respecto de las cuales se predica, en su mayoría con una proyección directa en el erario municipal, es razonable. En efecto, el alcalde, como Jefe de la Administración local, debe cuidar de la sanidad y solidez de la hacienda municipal. El mismo proceso de autonomía y la prestación de los servicios municipales, pueden ponerse en serio peligro si no se establecen mecanismos de control al desmedido gasto público, los cuales deben tener eficacia incluso preventiva; (4) finalmente, la reserva en materia de la concesión de facultades pro tempore, reafirma la autonomía del concejo y evita que el mismo se desligue de sus competencias y responsabilidades propias.» (Sin subrayas en el original)

Posteriormente, en la Sentencia C-538 de 1995³¹, la Corte Constitucional, nuevamente, se pronunció sobre la iniciativa exclusiva de los alcaldes con relación a los asuntos a los que se refiere el numeral 2° del artículo 313 de la Constitución. En esa oportunidad, sostuvo la Corte:

«El Párrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, declarado exequible por esta Corporación, otorgó de manera exclusiva a los alcaldes la iniciativa de los acuerdos a los que se refiere el numeral 2 del artículo 313 de la Carta. Las expresiones demandadas del artículo 40 de la ley 152 de 1994, establecen que cualquier modificación que propongan las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales a estas iniciativas, deben contar con la anuencia previa y expresa del gobernador o alcalde. ¿Por qué, cabe preguntarse, el énfasis del

³¹ Corte Constitucional, Sentencia del 23 de noviembre de 1995, Expediente D-955, M.P.: Fabio Morón Díaz.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

constituyente y del legislador en atribuir el primero y preservar el segundo, de manera exclusiva para la autoridad ejecutiva de la respectiva entidad territorial, la facultad de elaborar y ejecutar dicho instrumento, dejando bajo su entera responsabilidad el desarrollo del mismo?

Tales disposiciones encuentran su origen en la concepción misma de Estado Social de Derecho, que presenta como característica esencial el propósito de la consecución del bienestar general, definido en sus prioridades y componentes por la misma sociedad, representada en los agentes que para el efecto elige. Esto implica, que la materialización de las metas y objetivos que contribuirán al logro de ese bienestar social general, esté bajo la responsabilidad directa de aquél que fue elegido por haber logrado que la mayoría aceptara y compartiera su propuesta sobre el plan a seguir para alcanzar, por lo menos parcialmente, esos propósitos; los candidatos se tornan planificadores y consolidan propuestas que contienen los programas y proyectos que a su entender responden a las expectativas y necesidades de la comunidad, y ésta, a través del voto, manifiesta cuál de ellas es la que efectivamente corresponde a sus aspiraciones.» (Sin subrayas en el original)

Ahora bien, como señalan Torres-Melo y Santander³², los planes y programas son componentes de las políticas públicas:

«La existencia de una política pública plantea la presencia de una estructura que ordena la acción del Estado. Así, la decisión de política pública debe verse reflejada en un ordenado conjunto de acciones, agregadas en distintos niveles de complejidad. Adaptando el esquema de Fernández-Ballesteros (1996), una política pública puede componerse de cuatro niveles asociados: (i) el estratégico, (ii) el de planeación, (iii) el de programación y (iv) el de acciones de política,...

(...)

En el nivel estratégico se identifican los múltiples escenarios que el espacio de política pública y el problema socialmente relevante generan para, con base en ello, identificar qué se debe hacer, es decir, definir los principios y rutas de acción que orientarán todo el proceso con el que se pretende solucionar el problema de política.

³² Op. cit., pp. 62-63.

Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

En el nivel de planeación se toman las decisiones sobre el cómo, lo que se debe hacer, es decir, es el momento en que se aterriza la ruta de acción de la política en tiempos, lugares, instrumentos y actuaciones específicas. Este nivel es el lugar para pensar el marco de gobernanza que va a regir la implementación de la política y la forma como va a ser coordinado.

Los otros dos niveles tienen como finalidad aterrizar las decisiones al plano de la acción. El nivel de programación busca organizar las actividades y definir los recursos a través de los cuales se va a desarrollar algún componente específico de la política pública. Así, un programa busca definir los actores implementadores y sus responsabilidades, de acuerdo al componente y las herramientas con que contaría, así como la cabeza de dirección y, claro está, la forma de ejecución de los instrumentos de política pública seleccionados en la planeación.»

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta las consideraciones de la Corte Constitucional, mediante la elección de sus gobernantes, la sociedad se manifiesta con relación a cuáles son las “prioridades y componentes” del bienestar general a cuya satisfacción debe orientarse la acción estatal. Por ello, quien resulte elegido para gobernar debe materializar esa concepción del bienestar general avalada a través del voto, lo cual se lleva a cabo a través de las políticas públicas. Así, pues, los planes y programas de desarrollo económico y social a los que se refiere el numeral 2° del artículo 313 de la Constitución, además de los otros componentes de las políticas públicas (estrategias, proyectos y acciones) son los instrumentos que posibilitan a quien dirige la acción administrativa en virtud del mandato popular -el alcalde, en el nivel local- realizar las propuestas que motivaron su elección.

El Proyecto de Acuerdo 034 de 2020 tiene por objeto «establecer y adoptar para la ciudad de Medellín la política pública sobre la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos» (artículo primero del proyecto), asunto que se enmarca en la función de «adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas» (numeral 2° del artículo 313 de la Constitución). En tal virtud, según las consideraciones precedentes, los concejales carecen de competencia para presentar este proyecto de acuerdo, dado que la iniciativa sobre el mismo radica, exclusivamente, en el alcalde, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994 y al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional antes citada.

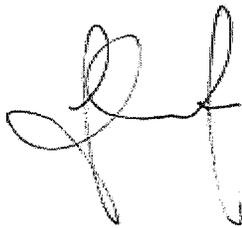
Cód. FO-GEJU-008	Formato FO-GEJU Concepto	 Alcaldía de Medellín
Versión.7		

5. CONCLUSIÓN

Revisada la normativa constitucional y legal y la jurisprudencia constitucional, la Secretaría General del Municipio de Medellín considera que no es viable desde el punto de vista jurídico el trámite del Proyecto de Acuerdo 034 de 2020, «*por medio del cual se establecen y adopta la política pública de prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, en la ciudad de Medellín*», toda vez que el proyecto fue presentado por iniciativa de varios concejales del Municipio de Medellín, lo cual transgrede lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, en cuanto otorga al alcalde, de manera exclusiva, la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo sobre los asuntos de que trata el numeral 2° del artículo 313 de la Constitución Política.

Adicionalmente, y de acuerdo con lo señalado en el apartado 4.5.1 de este concepto, no se evidencia la participación ciudadana efectiva, en especial de quienes «*hacen parte de la cadena de producción, transformación, postcosecha, procesamiento, suministro, comercialización y consumo de alimentos*» y de quienes presentan «*altos índices de inseguridad alimentaria, a través de sus organizaciones o líderes*», en la construcción de la política pública municipal para la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, de conformidad con los preceptos constitucionales señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional antes citada y el literal *b* del artículo 104 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Cordialmente,



JHONATAN ESTIVEN VILLADA PALACIO
SECRETARIO DE DESPACHO

Proyectó: Sandra Constanza Calderón Ramírez Profesional Especializada Unidad de Prevención del Daño Antijurídico Subsecretaría de Prevención del Daño Antijurídico	Revisó: Lorena Andrea Restrepo Ramírez Líder de Programa (E) Unidad de Prevención del Daño Antijurídico Subsecretaría de Prevención del Daño Antijurídico	Aprobó: María Teresa Muñoz Jaramillo Subsecretaría de Despacho Subsecretaría de Prevención del Daño Antijurídico Secretaría General
---	--	--

Gladys Beatriz Piedrahita Perez

De: Lorena Andrea Restrepo Ramirez
Enviado el: lunes, 09 de noviembre de 2020 9:56 a. m.
Para: Gladys Beatriz Piedrahita Perez
Asunto: RV: Solicitud concepto PA 034 de 2020
Datos adjuntos: 034_solicitud_secretario_general.rar; 034_proyecto_de_acuerdo (1).pdf

Hola Gladys favor radicar en HERMES esta solicitud de concepto a proyecto de acuerdo 034. anexo el texto del proyecto, ya que la remision no me dejo abrir

De: Maria Teresa Muñoz Jaramillo <mariam.jaramillo@medellin.gov.co>
Enviado: viernes, 6 de noviembre de 2020 19:07
Para: Claudia Carolina Mejia Perez <claudia.mejia@medellin.gov.co>; Lorena Andrea Restrepo Ramirez <lorena.restrepo@medellin.gov.co>
Asunto: Fwd: Solicitud concepto PA 034 de 2020

Holas por fa para radicar

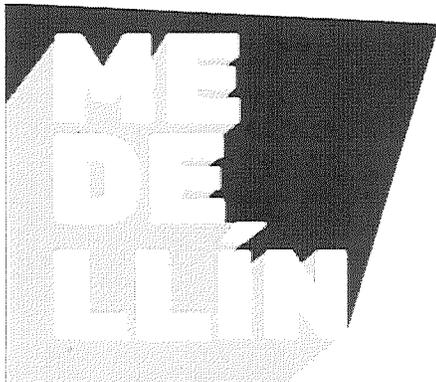
Obtener [Outlook para Android](#)

From: Jhonatan Estiven Villada Palacio <jhonatan.villada@medellin.gov.co>
Sent: Friday, November 6, 2020 6:34:29 PM
To: Maria Teresa Muñoz Jaramillo <mariam.jaramillo@medellin.gov.co>
Cc: carolina.1991@outlook.es <carolina.1991@outlook.es>
Subject: RV: Solicitud concepto PA 034 de 2020

Buenas noches Maria,

Te remito para lo pertinente.

Feliz noche.



Jhonatan Estiven Villada Palacio
Secretario de Despacho
Secretaría General

Teléfono: 385 5555 | Extensión: 5129
Centro Administrativo Municipal, Piso 10
Calle 44 N° 52 – 165. Medellín. (Ant.)
jonathan.villada@medellin.gov.co

 www.medellin.gov.co



Alcaldía de M

De: Jose Roberto Gomez Mesa [mailto:jgomez@concejodemedellin.gov.co]
Enviado el: viernes, 6 de noviembre de 2020 6:27 p. m.
Para: Jhonatan Estiven Villada Palacio <jhonatan.villada@medellin.gov.co>
CC: Atencion Ciudadana <atencion.ciudadana@medellin.gov.co>
Asunto: Solicitud concepto PA 034 de 2020

Medellín, 6 de noviembre de 2020

Cordial saludo.

Adjunto solicitud para concepto del proyecto de acuerdo 034 de 2020: **“Por medio del cual se establecen y adopta la política pública de prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, en la ciudad de Medellín”**.

Favor confirmar al recibir este mensaje.

Atentamente,



**José Roberto
Gómez Mesa**
Secretario Comisión Tercera
Teléfono: (57) 4 084 98 08 Ext. 4009
Edificio Concejo de Medellín
Centro Administrativo La Alpujarra