

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_ de 2021 CÁMARA

***“Por medio del cual se establecen directrices para mejorar el acceso a los hogares más vulnerables de los productos de primera necesidad y se dictan otras disposiciones”***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°.** - **Objeto:** Adoptar medidas tendientes a garantizar el bienestar de los consumidores y productores más vulnerables, con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad y se ajuste la distribución equitativa de los productos agropecuarios, a fin de mitigar los impactos negativos como consecuencia de las variaciones del mercado.

**ARTÍCULO 2°.** - **Listado de productos.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, fijarán los listados de productos de primera necesidad, en el marco de sus competencias sectoriales, y conforme a las necesidades que se identifiquen para sus respectivos sectores.

**Parágrafo.** Las Secretarías de Agricultura de los entes territoriales a nivel departamental, coadyuvarán en la determinación de los listados de productos de primera necesidad con enfoque regional.

**ARTÍCULO 3°.-** Con el fin de garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, los agentes y actores de las cadenas de producción, distribución, comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, en los términos de la presente Ley, los agentes están en la obligación de suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- los datos solicitados para efectos de realizar el seguimiento de los precios de los listados de productos de primera necesidad.

**Parágrafo.** En el evento en que éstos incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, estarán

sujetos a las investigaciones y sanciones previstas en el artículo 6° de la Ley 79 de 1993.

**ARTÍCULO 4º. - Seguimiento estadístico al precio final.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- hará el seguimiento cada quince (15) días de los precios de los listados de productos de primera necesidad de que trata el artículo 2 de la presente ley y de los precios de los insumos agrícolas requeridos para la elaboración de dichos productos.

**Parágrafo 1º.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) identificará variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico.

**Parágrafo 2º.** Para efectos del seguimiento de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente, a través de terceros, todas las gestiones indispensables para realizar la supervisión, seguimiento y reporte en la fluctuación de los precios de mercado.

**ARTÍCULO 5º. - Publicación de precios promedio de productos de primera necesidad.** Publíquese cada quince (15) días por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- los precios promedio de los listados de productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización. Esta información, a su vez, deberá ser publicada a través de sus páginas Web, redes sociales centrales de comercialización y demás medios de difusión masivos.

**ARTÍCULO 6º. - Función de vigilancia y control.** En caso de presentarse tales circunstancias, la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- se encargará de realizar de manera oficiosa las acciones de inspección, vigilancia, control y sanción previstas en la Ley 1340 de 2009 y la Ley 1480 de 2011, con base en el análisis del comportamiento de precios, tanto de insumos como de los productos de primera necesidad inmersos en la presente ley.

**Parágrafo 1º.** Los hallazgos relevantes derivados de las acciones de inspección, vigilancia y control adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio serán

reportados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en aras de evaluar si es pertinente adoptar medidas regulatorias con ocasión del cobro de precios excesivamente altos o precios excesivamente bajos para la compra de cosechas.

**ARTÍCULO 7º.- Medidas para prevenir especulación, acaparamiento y usura.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el marco de sus competencias sectoriales, para proteger el consumidor de la especulación, acaparamiento y usura, mediante procedimientos expeditos, ejercerán las competencias de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988.

**ARTÍCULO 8º.- Reporte de información por parte de las entidades territoriales.** Los gobernadores y alcaldes del país, por medio de las secretarías de agricultura o quienes ejerzan esta función, apoyarán la inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos. El reporte deberá llevarse a cabo a través de los canales de comunicación que determine la Superintendencia de Industria y Comercio SIC.

**ARTÍCULO 9º. - Medidas para prevenir la quiebra de productores agrícolas:** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de sus competencias sectoriales, protegerá a los agricultores y campesinos, fijando un precio base de compra de cosechas del listado de productos de primera necesidad, con el objeto de evitar la especulación por parte de acaparadores o agentes externos.

**Parágrafo 1º.** el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial y Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario contará con doce (12) meses, para reglamentar los mecanismos de precio base de compra, garantizando la participación activa de todos los sectores de la cadena de producción (Gremios, Asociaciones Campesinas, Transportadores y otros)

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, determinará el precio base de compra de cosechas, el cual deberá tener en cuenta los costos de producción de la cosecha y establecerá un margen mínimo de rentabilidad no inferior al 5%.

**Parágrafo 3º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá una base de datos pública, en la cual se consigne las fórmulas y costos de producción de las cosechas del listado de los productos de primera necesidad.

**ARTÍCULO 10°. - Productos Transformados.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizará y publicará los estudios de los productos transformados que tengan como materia prima un producto de primera necesidad, desde los aspectos económicos, nutricionales y de producción, con el fin que el consumidor final conozca de primera mano la calidad y propiedades del mismo.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con doce (12) meses, para reglamentar todo lo relacionado con los productos transformados que sus materias primas estén incluidas del listado de productos de primera necesidad.

**ARTÍCULO 11°. -** Adiciónese un literal al artículo 4° de la ley 301 de 1996, el cual quedará así:

*Artículo 4°. FUNCIONES DEL CONSEJO. Las funciones del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial son las siguientes:*

...

*m. Definir el mecanismo de precio base de compra de cosechas de productos de primera necesidad.*

**ARTÍCULO 12°. - Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**

Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*Recordando que muchos campesinos en todo el mundo han luchado a lo largo de la historia por el reconocimiento de sus derechos y por una sociedad justa y libre y considerando que la actual expansión de la agricultura, la especulación con productos alimentarios y las adquisiciones y los arrendamientos de tierras en gran escala en muchos lugares del mundo amenazan la vida de millones de campesinos”*

**Organización de Naciones Unidas**

### I OBJETO

El presente Proyecto de Ley, de autoría del representante a la cámara Edwin Fabián Orduz Diaz, tiene por objeto beneficiar a los sectores más vulnerables para el acceso a productos de primera necesidad, buscando el equilibrio de precios para la reactivación económica y proteger al consumidor de la especulación, acaparamiento y la usura de bienes de primera necesidad. Situación que fue tratada por las facultades excepcionales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 507 de 2020 pero que tiene una limitada temporal de ejecución, por lo cual es necesario ampliar su vigencia.

Paralelo a ello, el proyecto busca garantizar la protección de los productores y la economía agrícola; Ampliando el espectro de control del decreto, proponiendo regular los precios base para la compra de cosechas a los agricultores, ello, erigiéndose como una acción afirmativa en pro de los campesinos y productores agrícolas que se han visto afectados por la inestabilidad del mercado y contribuir en la reactivación económica de la post pandemia y asegurar preferentemente el desarrollo rural.

### II. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa cuenta con 11 artículos, incluida la vigencia, distribuidos de la siguiente manera:

Artículo 1: Respecto al objeto del proyecto

Artículo 2: Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para fijar el listado de productos de primera necesidad los cuales serán sujetos de regulación de precios.

Artículo 3: Facultades al Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE para recolectar la información de precios al consumidor de los precios de primera necesidad y obliga a los agentes y actores de la cadena de producción a suministrar la información.

Artículo 4: Señala la ruta de seguimiento estadístico para el precio final de los productos de primera necesidad

Artículo 5: Publicación de precios promedio de productos de primera necesidad.

Artículo 6: Facultades a la Superintendencia de Industria y Comercio para que de manera oficiosa realice la inspección vigilancia, control y sanción de las irregularidades en los precios e insumos de estos productos.

Artículo 7: Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el marco de sus competencias sectoriales adopten medidas para prevenir especulación, acaparamiento y usura de los productos de primera necesidad.

Artículo 8: Colaboración armónica entre las instituciones para variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos.

Artículo 9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará precios base para la compra de cosechas el cual deberá garantizar se satisfaga los costos de producción de la cosecha y establecerá un margen mínimo de rentabilidad.

Artículo 10. Facultades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para establecer la inclusión de productos transformados en el listado de primera necesidad.

Artículo 11 Vigencia

### III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No se encontró antecedente legislativo alguno que refiera a este tema en específico

### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### **CONSTITUCIONALES**

**ARTÍCULO 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

**ARTÍCULO 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

**ARTÍCULO 66.** Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

#### **LEGALES**

##### **Ley 101 de 1993**

**ARTÍCULO 6o.** En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario,

sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural.

**ARTÍCULO 7o.** Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

**PARÁGRAFO.** La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

## **CONPES**

### **CONPES 4023 de 11 de febrero de 2021**

El sector agropecuario es determinante para la reactivación por: su capacidad de generación de empleo; la importancia que ha cobrado la producción de alimentos durante la pandemia; y la oportunidad en exportaciones de los productos del campo colombiano. Para la promoción de proyectos agropecuarios de gran escala se cuenta con marcos jurídicos e institucionales que ayudan a incrementar la productividad y competitividad sectorial, a la provisión de bienes públicos rurales y a mejorar la eficiencia en el uso del suelo. Lo anterior, con el propósito de superar problemas estructurales que desincentiva la generación y consolidación de empresas y la participación de capitales privados en el campo colombiano, tales como la falta de seguridad jurídica en el uso de la tierra, la menor disponibilidad de bienes y servicios públicos para el desarrollo humano y territorial, y los riesgos estructurales propios de las actividades agropecuarias. Estos marcos son estratégicos para promover nuevos proyectos agropecuarios, impulsados mediante inversiones privadas que generen bienestar compartido en los territorios donde se implementan.

### **CONPES 2745 de 1994**

Los mecanismos que se mencionan en el documento que contiene las Bases para la creación de ventajas competitivas en el sector rural beneficiarán también a los



pequeños productores. Tales políticas son: protección selectiva a los productos sensibles del sector, promoción de una cultura de calidad, fortalecimiento del sistema de protección sanitaria, promoción de fondos de estabilización de precios y puesta en marcha de un sistema de información sectorial y de inteligencia de mercados.

### **CONPES 113 de 2008**

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional pone de manifiesto los ejes que la definen: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad.

Acceso: es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.

Desde la perspectiva de las reglas formales de mercado, el diseño institucional tiene las competencias definidas. El Estado regula, inspecciona, vigila y controla. Sin embargo la gestión y la intervención del Estado es deficiente, dado que por ejemplo: 1) no existe información que permita determinar distorsión de los precios añadidos en la cadena alimentaria; 2) los mercados que se configuran en la comercialización e intermediación de los mismos no se encuentran monitoreados; y 3) la debilidad del orden nacional y territorial en los aspectos sanitarios y la distribución inadecuada de algunas competencias, dificulta la vigencia del necesario estatus único nacional y genera la aplicación desigual de las políticas, directrices y medidas sanitarias. Estos aspectos inciden y potencian las fallas de mercado, el control de precios y la calidad de los alimentos.

## **JURISPRUDENCIALES**

### **C-077 de 2017**

Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están

expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos. Los riesgos pueden surgir de la permanencia de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de cambios que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar. Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la permanencia de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los cambios que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.

En materia económica el juez constitucional debe actuar de manera prudente, teniendo en cuenta que la Constitución consagra la dirección de la economía en cabeza del Estado y dota al legislador con un marco amplio de configuración normativa, razón por la cual debe respetar, en términos generales, las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la inconstitucionalidad de una norma en estas materias cuando se presente una vulneración manifiesta de la Constitución Política o cuando se establezcan regulaciones manifiestamente irracionales: “sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma”. En última instancia, la libertad que tiene el legislador para definir un modelo económico y de desarrollo, entre otros, no puede traducirse en que incorpore en el sistema jurídico disposiciones que contraríen abierta o manifiestamente los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho, ya sea por incorporar disposiciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, que vulneran de manera directa los derechos reconocidos constitucionalmente o que desconocen los valores y principios rectores que Consagra la Carta. En caso de presentarse una actuación semejante, esta Corte se encuentra en la obligación de intervenir mediante el control de constitucionalidad de las leyes: “el marco constitucional otorga a los actores políticos un amplio margen de libertad, al interior del cual es posible diseñar modelos económicos alternativos. Pero dichos modelos deben, en todo caso, estar encaminados a la realización de los valores que consagra la Carta, a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por la efectividad de los derechos constitucionales”.

## V. JUSTIFICACIÓN

### **Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social**

La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República.

Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país”

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3º).

En armonía con el anterior sistema de peso y contrapesos, aunque las facultades excepciones autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean

incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.

Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.

En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Vencido el lapso contemplado en el artículo 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Congreso pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, “El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis”.

“El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso”.

## NECESIDAD DE LA REGULACIÓN:

### Determinantes estructurales de los precios agrícolas

Las tendencias de los precios agrícolas reales están poderosamente influidas por factores estructurales, y estos factores, a su vez, ponen límites a la medida en que las políticas pueden incidir en los precios del sector. El equilibrio entre la oferta y la demanda es el más obvio de estos factores. Para los productos destinados al mercado interno, las bajas cosechas casi invariablemente conlleva un incremento de los precios agrícolas reales. Haciendo abstracción de tales fluctuaciones de corto plazo, que tienden a compensarse con el tiempo, las tendencias de los precios en el largo plazo están influidas por el crecimiento de la oferta en relación con el crecimiento de la demanda efectiva. La sensibilidad de la demanda de alimentos con respecto al crecimiento del ingreso (elasticidad ingreso de la demanda de alimentos), para todos los hogares y productos alimenticios considerados conjuntamente, tiende a ubicarse en los países en valores en un abanico de 0,6 a 0,7 por ciento. Por lo que, un aumento más rápido de la producción de alimentos tendería a deprimir los precios agrícolas reales y un crecimiento más lento tendería a elevarlos<sup>1</sup>

Esta relación se altera cuando las importaciones compensan el déficit de la producción y las exportaciones proporcionan una salida a los excedentes de oferta, aunque no todos los productos básicos son fácilmente importables o exportables. Las exportaciones permiten que la agricultura crezca significativamente más rápido que los

---

<sup>1</sup> H. Binswanger, Y. Mundlak, M.C. Yang and A. Bowers, “On the Determinants of Cross-Country Agricultural Supply”, *Journal of Econometrics*, vol. 36, 1987, págs 111-131 (citado en: Yair Mundlak, “The Dynamics of Agriculture”, The Elmhirst Lecture, XIII International Conference of Agricultural Economists, Sacramento, California, 10-16 de Agosto de 1997).

límites impuestos por el crecimiento de la demanda interna. Cuando existen posibilidades de comercio exterior, los costos de transporte internacional y de manejo portuario establecen una brecha entre el precio de exportación *fob* y el precio de importación *cif* de cualquier bien en cada país, una diferencia dentro de la cual la oferta y la demanda internas y las medidas de política pueden incidir en los precios.

La existencia del comercio exterior sujeta los precios nacionales a otro factor estructural: la influencia de las tendencias de los precios del mercado mundial. En la mayor parte del último siglo, debido al persistente crecimiento de la productividad agrícola a escala mundial, los precios agrícolas internacionales se han deteriorado frente a los precios de los bienes industriales. Los primeros han declinado en términos reales. Binswanger *et al.* Encontró que los precios agrícolas internacionales reales decrecieron de 0,5 a 0,7 por ciento por año desde 1900 hasta 1998. Independientemente de las políticas nacionales, estas tendencias han deprimido los precios agrícolas reales en cada país. Además de este factor, los subsidios agrícolas de los países desarrollados han bajado los precios de sus exportaciones a los países más pobres, afectando considerablemente de esta forma los precios del mercado mundial y las economías de países en vía de desarrollo.

## **CRISIS DE DIVERSOS SECTORES AGRÍCOLAS:**

Una de las falencias en el mercado colombiano fue la falta de regulación de la balanza de importaciones en productos de primera necesidad agrícolas y la falta de medidas de protección al mercado nacional respecto al mercado internacional, esta carencia de regulación, ha generado una crisis sostenida en el sector agrícola que va desde la inestabilidad de precios, la reducción de la demanda de producto nacional y la crisis humanitaria en contra de la población agrícola o campesina. Ejemplos de ello se puede evidenciar.

### **Crisis del Plátano:**

El presidente de la Federación de productores de plátano de Colombia, Fedeplátano, Silverio González, reveló que más de 470 mil familias viven del cultivo de plátano en el país y que la crisis del sector está ligada a la afectación económica que causó la

pandemia. Agregó que para las zonas de Montería y Urabá se registraron 1.000 toneladas mensuales de pérdida por lo que fue enfático que no solo es el sector papero el que presenta dificultad por eso esperan las ayudas oportunas del Gobierno Nacional. Destacó que el segundo gremio más grande en el país es el platanero después del cafetero y que antes de la pandemia se evidenciaba a Colombia como el mayor consumidor de plátano en el mundo con 73 kilos por persona al año.<sup>2</sup>

### **Crisis del arroz:**

El presidente de Dignidad Agropecuaria, Óscar Gutiérrez, puntualizó que, actualmente, Colombia totaliza 1,1 millones de toneladas de arroz en inventarios, cantidad que cubriría el consumo nacional de unos cuatro meses. A lo anterior, el dirigente sumó que, en enero, los productores del país ya comenzaron a recoger las cerca de 140.000 hectáreas de arroz sembrado en el último trimestre de 2020 y, además, este año llegarán cerca de 307.194 toneladas más de EE.UU., a través del Tratado de Libre Comercio (TLC), Perú y Ecuador.

Por lo anterior, el gremio de productores le solicitó al Gobierno frenar la llegada del cereal del extranjero por medio de la opción de invocar las salvaguardias que los acuerdos incluyen cuando un país ve amenazada su producción nacional debido a las importaciones.

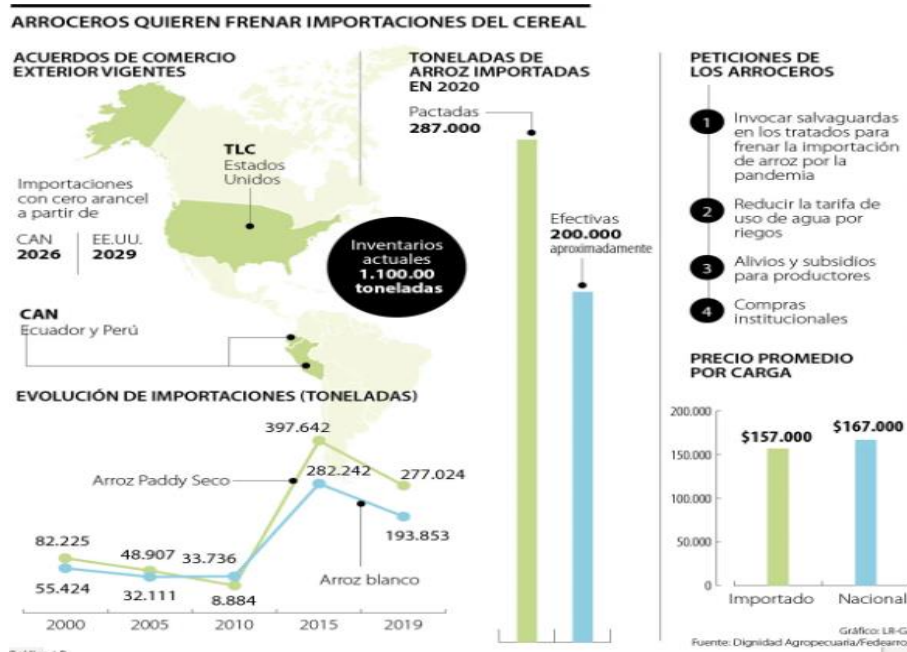
“Son unas salvaguardias transitorias. Si nosotros como país nos vemos afectados con las importaciones se pueden invocar y este es un caso específico. Hay quienes interpretan que se invocan cuando ya se ha hecho el daño, pero hay que buscar una mejor manera. No es cierto que eso sea cerrado y hermético porque hay posibilidades de demostrar que ese producto importado le está haciendo daño a la producción nacional”, aseguró.

En ese sentido, el representante de Dignidad Arroceros ante el Consejo Nacional del Arroz, Roberto Botero, señaló que 2020 cerró con un precio promedio por carga de arroz de \$157.000, pero, este año, el costo empezó a caer y ya acumula una baja de \$10.000 en los primeros 22 días de 2021 por la cantidad de inventarios. “Le pedimos a la industria y al Gobierno que al productor nacional hay que protegerlo y darle precios

---

<sup>2</sup> [https://caracol.com.co/emisora/2020/11/16/armenia/1605531757\\_284090.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/11/16/armenia/1605531757_284090.html)

rentables. No podemos permitir que sigan cayendo porque los costos de producción van en ascenso”, comentó.<sup>3</sup>



## Crisis Papa

### Crisis otros Productos

Desde la región del Ariari, en el departamento del Meta, decenas de agricultores de yuca temen que su cosecha se pierda por la caída en la demanda. Así mismo, cultivadores de maíz blanco, en Córdoba, señalaron que tiene represadas sus cosechas.

El vocero nacional de Dignidad Agropecuaria, Óscar Gutiérrez, explicó al diario El Tiempo, que el malestar de los cultivadores no es solo de los paperos, y destacó que la situación que se vive en diferentes sectores del campo está ligada a la afectación económica que causó la pandemia

*“Lo que tenemos hoy es una sobreoferta que ha dejado la pandemia. Para salir de esta crisis, el Gobierno debe beneficiar a los cultivadores, no ofrecer menos precios y comprar barato a los de afuera, porque eso termina de complicar todo”,* manifestó el líder.

<sup>3</sup> <https://www.agronegocios.co/agricultura/los-arroceros-estan-preocupados-por-el-precio-del-cereal-debido-a-las-importaciones-3114292>



Steven Navarro, cultivador de yuca en el departamento del Meta, señaló al diario que una bolsa de yuca de 32 kilos, que antes se vendía en 20.000 pesos, hoy en el mercado solo cuesta máximo a \$10.000.

*“A mí me confirmaron que algunos productores están buscando a alguien con tractores para destruir los cultivos, porque la verdad no tiene sentido cultivar para perder”*, contó Navarro, quien recordó que, en 2018, hicieron lo mismo ante la falta de mercado del tubérculo.

La yuca tampoco es el único sector afectado. Un video que Navarro compartió con El Tiempo muestra cómo cultivadores de guayaba, el pasado 31 de octubre, tuvieron que dejar tirada la fruta, porque su comercialización les generaba pérdidas. Los precios de venta son muy bajos y el dinero de recolección no genera ganancia, sostienen los campesinos. “Es mejor dejarla perder”, afirma en el video un cultivador.<sup>4</sup>

## DERECHO COMPARADO

### España:

#### **Ley 12 de 2013 medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.**

##### Artículo 20. Funciones.

1. Con carácter general, serán funciones del Observatorio de la Cadena Alimentaria el seguimiento, asesoramiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena alimentaria y de los precios de los alimentos.

Además de las anteriores, el Observatorio tendrá las funciones siguientes:

a) Informar la propuesta de Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria regulado en esta Ley.

b) Informar las propuestas de otros códigos de buenas prácticas mercantiles, que se presenten para su incorporación al Registro Estatal.

c) Conocer el resultado de los trabajos realizados por la comisión de seguimiento del Código, a la que se hace referencia en el apartado 3 del artículo 16, y proponer a

---

<sup>4</sup> <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/11/13/cultivadores-de-maiz-platano-guayaba-y-yuca-tambien-pasan-por-crisis-en-colombia/>

la misma aquellas cuestiones que se consideren de interés para la mejora y actualización de los compromisos contemplados en el Código.

d) Facilitar el conocimiento del Código entre los operadores de la cadena y promover su adhesión al mismo.

e) Llevar a cabo el seguimiento y evaluación de las prácticas comerciales empleadas por los operadores de la cadena, mediante la realización de encuestas u otros sistemas de análisis del mercado, así como de la publicación de informes y recomendaciones.

En el caso de que se detecten incumplimientos de lo establecido en la ley, como consecuencia del resultado de los trabajos realizados, dará traslado a la autoridad competente. Asimismo, realizará informes y estudios explicativos, en su caso, de las situaciones de desequilibrio producidas en los mercados de origen y destino de los alimentos considerados, analizando especialmente los diversos factores que contribuyen a la formación de los precios de los productos estacionales.

f) Analizar la estructura básica de los precios y los factores causantes de su evolución, en los alimentos de mayor importancia relativa en la producción y el consumo, en los distintos escalones de su formación.

g) Fomentar la adopción de buenas prácticas y sistemas ágiles de resolución de conflictos en la negociación de los contratos relacionados con la primera compra de productos perecederos.

h) Realizar estudios de carácter regular, encaminados a establecer un seguimiento sistemático de la formación de los precios finales de los alimentos.

i) Favorecer el diálogo y la intercomunicación entre los representantes del sector productor, la industria, la distribución comercial y los consumidores, entre sí y con las Administraciones públicas, en orden a dotar de la mayor racionalidad y transparencia posibles el proceso de formación de precios de los alimentos, compatible con el marco de la economía de mercado, en un sistema de apertura a la competencia, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

j) Elaborar propuestas de actuación de las Administraciones competentes y recomendaciones a los diversos agentes económicos intervinientes, empresas e instituciones públicas o privadas tendentes a mantener la necesaria estabilidad en un

marco de desarrollo abierto a la competencia y equilibrio en los precios de los alimentos, compatible con el derecho comunitario.

k) Elaborar los informes sobre precios de los alimentos que le sean demandados por los Ministros de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y de Economía y Competitividad.

l) Analizar y estudiar de forma continuada la estructura básica de los costes y de precios percibidos y pagados así como los factores causantes de su evolución, en los productos de mayor importancia estratégica para el sector agroalimentario español.

2. Anualmente el Observatorio de la cadena alimentaria elaborará un informe de evaluación de los avances registrados y los resultados logrados en la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria y de la eficacia de las actuaciones desarrolladas, que será remitido a las Cortes Generales.

## FRANCIA

### **Ley para la Agricultura y la Alimentación, resultante de los Estados Generales de la Alimentación (EGAlim)**

La ley que persigue un mayor equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrario y alimentario y contempla también aspectos para una alimentación sana, sostenible y accesible a todos, ha sido bien acogida con carácter general por los sindicatos franceses de agricultura, aunque hay algunos aspectos que no les ha satisfecho.

Entre ellos, el papel a jugar por el Observatorio Público francés de la Formación de Precios y de los Márgenes de los Productos Alimentarios, en el proceso de diseño de los indicadores de costes de producción y de precio, que deben incluir los contratos para referenciar los precios. Sindicatos y representantes del Senado son partidarios de que este Observatorio debería ser más proactivo, interviniendo incluso directamente en el proceso, si fuera el caso, y definiendo y validando esos indicadores de costes y de precio.

Este título incluye una importante y también curiosa novedad, aunque nos entra la duda de si podrá aplicarse realmente. Y es que prevé que el proceso de construcción del

precio pagado a los agricultores se invierta y dependa de los costes de producción de los productores agrícolas. Es decir, el contrato y el precio asociado al mismo serán ofrecidos por el productor y no por el siguiente eslabón (industria o distribución) de la cadena.

En cualquier otra actividad económica, el valor añadido del precio final de venta de un producto al consumidor, es decir el PVP, es la suma de todos los costes y márgenes aplicados al mismo, desde el eslabón inicial al último. En cambio, en el sector agrario, esto no siempre, por no decir casi nunca, es así. Quien pone el contrato por escrito (obligatorio ahora) encima de la mesa, con precios, plazos de pago y demás condiciones es el que compra, el que tiene un mayor poder de decisión, sobre todo en el caso de los productos perecederos.

Aunque el resultado final debería ser fruto de una negociación real entre las partes contratantes, la mayor parte de las veces no es más que una imposición de parte. En este caso de la parte o eslabón de la cadena más fuerte o de la que cuenta con más capacidad económica para imponer sus condiciones y sus exigencias. Pasa con la industria transformadora respecto a los productores primarios, y con la distribución comercial respecto a la industria y también los productores.

En el texto se indica que se permitirá a las organizaciones interprofesionales redactar cláusulas-tipo de reparto del valor añadido en la cadena, aunque dejando claro que no podrá realizarse “extensión de norma” sobre este aspecto.

Otras medidas que incluye este título I de la ley francesa es que se incrementa el umbral de “venta a pérdidas” en un 10%, de forma que los distribuidores deberán vender el producto como mínimo un 10% por encima del precio al que lo hayan comprado. En otros términos, deberá existir ese margen. Las dudas sobre su efectiva aplicación imponen también que la medida esté en vigor durante dos años de forma experimental para ver sus resultados.

Lo mismo con las promociones de alimentos. La Ley quiere poner coto a esta práctica y no se permitirán las de tipo “1x1”, un producto comprado, uno gratis, como tampoco

utilizar el término “gratuito” en ninguna venta. Ante las dudas sobre su resultado, esta disposición entrará en vigor con carácter experimental durante dos años.<sup>5</sup>

### **IMPACTO FISCAL:**

El presente proyecto de ley y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo “**Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad**” previsto por el Gobierno Nacional, no tiene impacto fiscal alguno frente al sector agrícola.

### **CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA:**

Por tal motivo, dejó a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el presente proyecto de Ley, con la seguridad que con su apoyo y aprobación estaremos protegiendo a nuestros campesinos y a los productores del País.

Paralelo a ello, es necesario crear un marco de regulación de precios garantizando la seguridad alimentaria y la posibilidad de adquirir bienes de primera necesidad a las comunidades vulnerables y población de escasos recursos

De los Honorables Congresistas,



**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**

Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

---

<sup>5</sup> <http://www.qcom.es/Francia-siempre-por-delante>

NRC- 017, Bogotá D.C., 21 de Abril de 2021

Doctor:

**GERMÁN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**REF:** Radicación Proyecto

Atento saludo,

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el proyecto de Ley ***“Por medio del cual se establecen directrices para mejorar el acceso a los hogares más vulnerables de los productos de primera necesidad y se dictan otras disposiciones”*** en cumplimiento de los establecido en la Ley 5° / 92, en original, dos copias y medio magnético, a fin que se surtan los trámites pertinentes.

Agradeciendo de antemano su colaboración al presente.

Atentamente,



**EDWIN FABIAN ORDUZ DIAZ**

Representante a la Cámara

Departamento de Boyacá