

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

Desde la Cámara Induarroz de la ANDI, se presentan los siguientes comentarios al texto y a las implicaciones del proyecto de resolución *“Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”*.

Análisis de las implicaciones de la implementación del régimen:

1. Posible impacto a la inflación.

- El producto final de la cadena del arroz es el arroz blanco, que en promedio representa el 6,7% del gasto de los hogares colombianos en alimentos, y para los hogares de ingresos bajos el 11,6%, según cifras del IPC del DANE.
- Según datos de la Cuenta Satélite del Arroz, el paddy representa alrededor del 90% de los costos de transformación del arroz blanco, y para la producción de 1 kg de arroz blanco se requieren aproximadamente 1,7 kg. de arroz paddy verde.
- Un incremento del precio del paddy verde repercute, desde el lado de la oferta, en una presión al alza del precio del arroz blanco al consumidor. Tomando como referencia el precio propuesto para la zona Llanos en el proyecto de resolución, este sería 20% superior al registrado en Yopal, Casanare. Este incremento impactaría el costo de producción del arroz blanco y, por tanto, el precio final del producto. En caso, claro está, de encontrar un comprador dispuesto a aceptar este incremento.

2. Riesgo de incentivo a las importaciones.

- Actualmente el sector arrocero nacional y global atraviesa una situación de sobreoferta, con presiones a la baja en los precios. El proyecto de resolución plantea un aumento en los costos de la materia prima nacional, que pone en riesgo el mercado para la producción local pues deberá competir con importaciones a precios que podrían ser más competitivos, tanto en el caso del arroz paddy como del arroz blanco.
- El costo final del arroz nacional procesado podría generar un incentivo para que los comercializadores compraran arroz en el mercado internacional, lo que sería un duro golpe para los demás actores de la cadena, entre ellos los actores industriales. Esto agravaría la situación que motiva la resolución, en tanto el aumento de precios puede tener como efecto una disminución en la demanda de arroz nacional, impidiendo la evacuación de los inventarios.

3. Amenaza a la sostenibilidad del sector.

- Implementar un régimen de libertad regulada únicamente en el mercado del paddy verde, amenaza la sostenibilidad del transformador, al impedirle reaccionar ante las

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

fluctuaciones en el mercado del arroz blanco y las eficiencias ganadas por productores internacionales que compiten en el libre mercado.

- Por lo anterior, es posible que un incremento abrupto en los precios del arroz paddy verde implique que la actividad deje de ser rentable para empresas en el sector y se vean obligados a cambiar sus modelos de negocio si quieren mantenerse en el mercado.

4. La implementación del proyecto va en contra de sus propósitos.

- Según la memoria justificativa de la resolución, la formalidad de las empresas compradoras del arroz paddy verde permite la transparencia en los precios de compra del cereal. La implementación de este proyecto genera incentivos para la evasión del régimen, especialmente en las zonas con una menor gobernabilidad, generando mayor informalidad y menor transparencia en las relaciones económicas del sector, en detrimento de los productores y las empresas formales.
- Al garantizar la rentabilidad del agricultor, sin importar la implementación de buenas prácticas o la eficiencia en la producción, se sobre estimulan las siembras, generando mayor producción y replicando la problemática de inventarios en las siguientes cosechas.
- El establecimiento de precios mínimos de referencia superiores al precio de paridad de importación y sin estándares de calidad, desincentiva la eficiencia de los productores, y va en contra del plan de acción estipulado en el Plan de Ordenamiento Productivo, que es el Lineamiento de Política del sector arrocerero, adoptado por el Ministerio en la resolución 077 del 2021.
- El desequilibrio generado por una imposición de precios mínimos por encima del precio de mercado desincentiva las compras, generando una pérdida irrecuperable de eficiencia al tener una oferta mayor a la capacidad de absorción del mercado. En la práctica esto significa una reducción de la capacidad de recibo justo en el momento de cosecha, lo que afecta principalmente al productor.

5. Otras consideraciones

- Es necesario realizar un análisis técnico que indague si la norma es adecuada para sus fines, y especialmente si es proporcional a los hechos que le sirven de causa, en el marco del artículo 44 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el proyecto de resolución, no se presentan evidencias de afectaciones que justifiquen una intervención con el potencial de afectar la sostenibilidad del sector, ni un análisis económico que contemple las consecuencias de la implementación del régimen sobre toda la cadena arrocerera. En especial, porque ni los considerandos de la resolución, ni en la memoria justificativa,

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

presentan mediciones económicas que respalden las motivaciones de hecho expresadas en los considerandos.

- De acuerdo con el Consejo de Estado (Sentencia de 28 de febrero de 2008, expediente No. 15944) un acto administrativo carece de motivación cuando el mismo *“se limita a señalar el ejercicio de una facultad oficiosa y el cumplimiento de una función, pero en sí misma no contiene una fundamentación o explicación fáctica y probatoria referida al asunto en concreto, indicativa de los motivos de la decisión plasmada en la parte resolutive”*. Esta postura resulta consistente en la variada jurisprudencia del máximo tribunal en materia administrativa, quien ha reiterado más recientemente que: *“Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos”* (Consejo de Estado. Sentencia del 26 de julio de 2017 radicado número 11001-03-27-000-2018 00006-00). La falta de motivación representa una violación al principio de publicidad de los actos administrativos, lo que derivaría en un vicio del acto que conlleva a su nulidad.

En este sentido, si bien el proyecto de resolución trae consigo una explicación y listado de normas que faculta a la autoridad para emitir la normatividad proyectada, no se evidencia una explicación fáctica suficiente que motive la decisión de someter a un régimen de libertad regulada el arroz en todos los eslabones de la cadena productiva.

- Las normas citadas a lo largo de las consideraciones del borrador de Resolución del Ministerio efectivamente le otorgan a esta entidad las facultades de regular los mercados agropecuarios. Específicamente, los Decretos Extraordinarios 1279 de 1994 y 2478 de 1999 establecen que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá la competencia de regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, y determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando existan fallas en el mercado.

No obstante, se debe tener en cuenta que, como lo ha sostenido el Consejo de Estado en varias oportunidades, esta competencia no es absoluta y solamente es procedente en los casos que existan fallas del mercado. En el caso concreto, el borrador de Resolución no expresa ni justifica la existencia de una falla de mercado que amerite la intervención.

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

- De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 2897 de 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al momento de solicitar el concepto de abogacía de la competencia, debió haber allegado a la Superintendencia de Industria y Comercio, entre otros, el proyecto de Resolución, el formulario de abogacía de la competencia y los comentarios, observaciones o sugerencias hechas por terceros. En nuestro conocimiento, este procedimiento se está apenas surtiendo.
Sin embargo, en el Formato de Memoria Justificativa compartida se entiende que la solicitud del concepto de abogacía de la competencia ya se encuentra en curso, sin haber esperado a recibir comentarios o sugerencias sobre el proyecto de resolución. Situación que podría viciar el proceso que se está adelantando ante la autoridad de competencia.
- Al establecer un régimen de libertad regulada de precios, el Ministerio **no puede imponer un precio mínimo de compra**. El artículo 60 de la ley 81 de 1988, norma que utiliza el Ministerio para soportar su intervención, distingue entre el régimen de control directo de precios y el régimen de libertad regulada.
Control directo: el control directo consiste en la fijación de precios, mediante acto administrativo, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión. Situación que exige una carga justificativa alta por parte de la administración.
Libertad regulada: consiste en la fijación por parte de la entidad de los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrán determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen.
En el caso concreto, se presenta una contradicción fundamental por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entre la parte motiva y el resuelve e incluso entre los numerales 1 y 4 del resuelve. Lo anterior, ya que: i) la parte motiva está centrada en el establecimiento de un régimen de libertad regulada, ii) el numeral 1 ordena “someter al régimen de libertad regulada de precios”, no obstante, el artículo 4 lejos de fijar criterios conforme correspondería al régimen de libertad vigilada y a la parte motiva, estableció directamente los precios mínimos de adquisición del arroz *paddy* verde. De esta manera, el proyecto de acto administrativo adolece de un vicio al no estar la parte motiva alineada con las decisiones que pretende adoptar la administración.

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

- En el Artículo 2 del proyecto normativo *“Declaración de distorsión de mercado. Declarar la existencia de indicios graves de distorsión de mercado de arroz paddy verde en el país. Oficiase para lo de su competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio”*, se debe considerar que, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, la única autoridad en términos de competencia en Colombia es la Superintendencia de Industria y Comercio. Bajo este entendido, una declaración de este tipo excede las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la vez que carece de motivación en los documentos publicados en el proyecto.
- El proyecto de acto administrativo debe consagrar las medidas claras que se van a adoptar por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para evitar que el reporte de esta información genere intercambios de información que produzcan restricciones a la libre competencia. De acuerdo con el texto de este artículo del proyecto de Resolución, no se observa que el Ministerio haya consagrado algún tipo de medida para mitigar que la información sensible que tiene que ser reportada no pueda llegar a generar restricciones a la libre competencia.
- Las capacidades y facultades de la administración deben ser conferidas por la ley. El artículo 5° de la ley 489 de 1998 establece que *“los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades (...) respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la Ley”*. En el caso concreto, a través del acto administrativo se pretende *“fortalecer”* las capacidades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio, por lo que, si se van a otorgar mayores facultades y/o capacidades a esta superintendencia, no se puede realizar a través de un convenio interadministrativo, sino que es necesario que sea facultado a través de una ley de la República.
- No se pueden establecer sanciones por vía administrativa. La Corte Constitucional ha establecido que *“uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa”*. A través del Parágrafo 2 del artículo 8° del Proyecto de Resolución la administración pretende tipificar una conducta sancionable, sin estar previamente estipulada en la Ley, por lo que se estaría presentando una infracción al principio de legalidad del derecho administrativo sancionador.
- Sobre el artículo 8°, la autoridad competente en materia de etiquetado y rotulado de alimentos para consumo humano en Colombia es el Ministerio de Salud. Las normas para el rotulado y etiquetado de los alimentos están claramente establecidas en la

Comentarios al Proyecto de Resolución:

“ Por la cual se somete al régimen de libertad regulada de precios al producto agrícola no transformado, arroz paddy verde y se adoptan otras disposiciones”

en los reglamentos técnicos vigentes (Resolución 810 de 2021 y 5109 de 2025), como lo estipula la ley 1480 del 2011. De forma similar y en virtud de los instrumentos internacionales, OMC y CAN, el artículo 8° del proyecto cumple con las condiciones para ser considerado un reglamento técnico, lo que lo constituye como un Obstáculo Técnico al Comercio, y como tal debe surtir el trámite establecido por los organismos internacionales para su expedición, incluyendo su publicación para consulta pública internacional.

- El artículo 2 de la Ley 1480 de 2011, establece que *“Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo”*. Sin embargo, el artículo 8 del Proyecto de Resolución, en especial su parágrafo 2, buscan hacer aplicable esta normatividad a agentes económicos que comercialicen el arroz blanco en el territorio nacional a nivel mayorista. Dado que las relaciones comerciales que surgen por lo general entre los agentes económicos a nivel mayorista y sus clientes (minoristas) no se pueden catalogar como relaciones de consumo a la luz de la Ley 1480 de 2011, esta normatividad no les puede ser aplicable como se pretende en el proyecto de Resolución.