

Bogotá. DC, julio 20 de 2021

Doctor,  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República de Colombia

**Asunto:** Radicación proyecto de Ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente: **PROYECTO DE LEY POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA EL CONTROL DE PRECIOS DE LOS AGROQUIMICOS, SE INCENTIVA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL, SE FORTALECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES** “con el fin que inicie su tránsito legislativo en el Senado de la República y se desarrolle en los términos establecidos por la Ley 5ta de 1992.

Agradezco su disposición a la presente,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
SENADOR  
AUTOR  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_ DE 2021 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA EL CONTROL DE PRECIOS DE LOS AGROQUÍMICOS, SE INCENTIVA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL, SE FORTALECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*El Congreso de la República de Colombia*

*Decreta*

**ARTÍCULO 1°\_ OBJETO.** La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para el control de precios de los agroquímicos ante comportamientos cíclicos del mercado que sean determinantes de incrementos recurrentes en el precio final, incluidos los costos implícitos dentro de la cadena de producción y comercialización bajo los regímenes establecidos por la política nacional de precios, así como incentivar la producción agrícola nacional en condiciones competitivas bajo el criterio de bienestar, concordante con la política de seguridad alimentaria y el desarrollo del sector agrícola.

**ARTÍCULO 2°\_ DEFINICIONES.**

**INSUMO AGROPECUARIO:** Todo producto natural, sintético, biológico o de origen biotecnológico utilizado para promover la producción agropecuaria.

**RÉGIMEN DE CONTROL DIRECTO:** La entidad fija, mediante acto administrativo - resolución, el precio máximo, en cualquiera de sus distintos niveles, que los productores y distribuidores podrán cobrar por el bien o servicio en cuestión.

**RÉGIMEN DE LIBERTAD REGULADA:** La entidad fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores pueden determinar o modificar, los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes y servicios sometidos a este régimen.

**RÉGIMEN DE LIBERTAD VIGILADA:** Los productores y distribuidores determinan libremente los precios de los bienes y servicios en cuestión, bajo la obligación de informar en forma escrita a la respectiva entidad sobre las variaciones y determinaciones de sus precios, de acuerdo con la metodología que la entidad determine.

**SEGURIDAD ALIMENTARIA:** Es la posibilidad de que todas personas tengan acceso, físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente.

**MECANISMOS DE CONTROL:** Conjunto de instrumentos y acciones mediante los cuales se ejerce vigilancia y control sobre el alza injustificada de precios.

**PROTECCIÓN AL COSUMIDOR:** Conjunto de normas que regulan las relaciones de consumo que nacen en la cadena de comercialización de bienes y servicios entre productores, proveedores y expendedores.

**ARTÍCULO 3°\_ CONTROL AL ALZA DE PRECIOS.** Siempre que se presenten fallos en la fijación de precios de agroquímicos en el mercado interno, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá una ruta inmediata de control de precios a partir de la fijación de topes máximos para la venta y comercialización al interior del país, se sancionará cualquier intento que lleve al alza de los precios, producto de una posición dominante o de comportamientos contrarios a la competencia por parte de comercializadores, intermediarios, productores, importadores, y participantes de la cadena de abastecimiento y comercialización.

La sanción será de tipo pecuniario, expresada en salarios mínimos mensuales legales vigentes, así como aquellas a que haya lugar sobre licencias de producción, comercialización, venta e importación, tanto en personas jurídicas como en naturales y establecimientos comerciales abiertos al público. Las sanciones aplicarán en presencia o no de fallos de mercado, serán de carácter permanente sobre comportamientos que afecten la fijación competitiva de precios en todo momento.

#### **Parágrafo 1.**

Para efectos del presente artículo y sin perjuicio de los regímenes contemplados por la política de precios, los agroquímicos no podrán incrementar su precio por encima del IPC + 5 puntos al momento de compra por parte del agricultor en el mercado interno, incluido el componente marginal de las materias primas sobre el precio final. Todo incremento por encima de este indicador se contemplará como distorsión de precios.

#### **Parágrafo 2.**

Se deberá establecer una matriz de control de precios indexada de acuerdo al comportamiento del valor de producción agrícola, la elasticidad de la demanda, la capacidad de sustitución de agroquímicos, y todos aquellos factores implícitos en el comportamiento del ciclo económico de los agroquímicos. Para ello el MADR podrá contratar la elaboración de estudios especializados que permitan construir el mejor índice de control de precios para el mercado interno e implementar una metodología robusta que permita reducir choques sobre el mercado interno.

## **ARTÍCULO 4°\_ . COMPORTAMIENTO IRREGULAR DE MERCADO**

Al presentarse desabastecimiento por engaño, fraude o simulación, la empresa, el comercializador, importador y/o vendedor responsable de dicho desabastecimiento no podrá vender sus productos a asociaciones de campesinos, gremios y entidades estatales o de economía mixta por hasta dos trimestres y caso de reincidir hasta 24 meses, y será sujeto a las sanciones pecuniarias que para sus efectos determine la superintendencia de industria y comercio.

**ARTÍCULO 5°\_ ESQUEMA DE COMPRA MASIVA DE INSUMOS.** Para garantizar la reducción de impactos negativos sobre el incremento de precios en el mercado interno de agroquímicos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará la estrategia contemplada en el esquema de compra masiva de insumos a partir del mecanismo de subasta por medio de gremios y asociaciones de productores, mediante el uso de canales de financiación establecidos por el Banco Agrario y términos de subasta bajo la dirección de la Bolsa Mercantil, sin perjuicio de otros factores que contribuyan al esquema.

**Parágrafo 1.** El esquema de compra masiva de insumos actuará como un estabilizador de los precios de mercado interno de agroquímicos y se activará ante circunstancias de choques que afecten la producción agrícola nacional hasta el límite alcanzado en la subasta.

## **ARTÍCULO 6°\_ BENEFICIOS DE FINANCIAMIENTO PARA COMPRA DE AGROQUÍMICOS**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará con el Banco Agrario y las demás entidades financieras que desarrollen productos para la producción agrícola la implementación de beneficios de financiamiento, dirigidos a la compra de agroquímicos en condiciones especiales, que garanticen la inclusión de pequeños productores a la cadena de producción, incluido el tipo de interés preferencial y los periodos de pago de líneas de crédito para compra de agroquímicos.

**Parágrafo 1:** se formularán y diseñarán productos de financiamiento adaptados a las necesidades del pequeño productor, teniendo en cuenta la constitución de sus activos, la estructura de ingresos y la obtención de utilidades.

**Parágrafo 2.** Las asociaciones de pequeños agricultores contarán con condiciones de igualdad y competencia de portafolio financiero, teniendo en cuenta la distribución del riesgo y la reducción de barreras al financiamiento agrícola.

**ARTÍCULO 7°\_ CUOTA DE DISPONIBILIDAD.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará una metodología para la adquisición de agroquímicos en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA a través de la cual mantendrá una cuota de disponibilidad para ser adquirida por asociaciones de productores y pequeños productores a precios competitivos como estabilizador de la oferta en el mercado interno, las gobernaciones y alcaldías,

dispondrán de espacios físicos para el almacenamiento de agroquímicos de acuerdo con las disposiciones que el MADR establezca.

**ARTÍCULO 8°\_ PRODUCCION INTERNA.** Establézcanse mecanismos dirigidos a facilitar la producción de agroquímicos en el mercado interno a través de alianzas con instituciones de investigación y desarrollo del sector Agropecuario nacional de naturaleza pública, privada y/o mixta para la constitución de cadenas productivas de agroquímicos en especial aquellos de tipo orgánico o cuya composición química reduzcan los derivados tóxicos en los cultivos y preserven la estabilidad del medio ambiente.

**Parágrafo 1.** Establézcase una prioridad sobre patentes de producción de agroquímicos nacionales, así como normas sanitarias, que incentiven el mercado interno y generen valor agregado siempre que estos contribuyan a procesos de mejoramiento técnico a partir de compuestos naturales y/o orgánicos que preserven la estabilidad ecosistémica y composición del suelo de cultivo.

**ARTÍCULO 9°\_ IMPORTACION DE AGROQUÍMICOS.** El gobierno nacional reglamentará las condiciones a partir de las cuales ejerce la modificación de la tasa sobre subpartidas arancelarias con el fin de proteger al sector agrícola nacional y permitir la disponibilidad de insumos y derivados para la industria.

**ARTÍCULO 10°\_ CAPACITACIÓN.** En todo momento, establézcase la capacitación sobre el uso de agroquímicos en el sector agrícola como fuente misional de la política de desarrollo agropecuario, el ICA fortalecerá los procesos de convocatoria, registro y participación de los productores así como la promoción de conocimiento, acompañamiento técnico entre otros, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalecerá las capacidades y promoverá la transferencia de conocimiento a partir de dinámicas territoriales en misión, para su efectos actuará en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías.

**ARTÍCULO 11°\_** Establézcase el observatorio de precios de los agroquímicos a partir del uso de la información reportada, el comportamiento registrado de precios de SIPSA, y la información proveniente del registro de precios locales que implementen las alcaldías y gobernaciones a nivel regional. Para efectos de la vigilancia de precios el gobierno nacional establecerá una metodología sobre la cual las gobernaciones y alcaldías implementen la vigilancia y control descrito en el presente artículo.

**ARTÍCULO 12°\_ Ruedas de negociación.** El gobierno nacional establecerá a través del MADR y en coordinación con los gobiernos locales la realización de ruedas de negociación de agroquímicos a precios favorables para los productores y negociación directa al menos 3 veces en el año.

**Artículo 13° Vigencia:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

*De los Senadores de la República,*



**GIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador  
Autor  
Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2021 POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA EL CONTROL DE PRECIOS DE LOS AGROQUÍMICOS, SE INCENTIVA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA NACIONAL, SE FORTALECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

I. Introducción

El presente proyecto de ley se enmarca en una problemática que ha sido difícil de resolver por los efectos exógenos que tiene el comportamiento del precio de las materias primas que sirven a la composición de agroquímicos y que, por su componente de mercado, hacen parte de una cadena de producción con múltiples afectaciones de precios dada una estructura de costos influenciada por el comercio internacional en cada uno de sus eslabones.

En Colombia, los agroquímicos representan la fuente de uso de la que depende el éxito del cultivo en función de la capacidad de producción de acuerdo con el ciclo productivo, así como su relación directa con los costos a los que se enfrenta el agricultor que no siempre son cubiertos por el precio final de venta del producto, lo cual distorsiona la fijación de precios especialmente a nivel interregional debido a la variedad de alimentos agrícolas producidos por cada etapa de la cosecha.

Es importante resaltar, que una política de precios en condiciones de competencia no puede afectar directamente la fijación de los mismos debido al efecto negativo que ello tiene en la estabilidad del abastecimiento, por cuanto además de los factores exógenos que afectan directamente el precio de los agroquímicos como la tasa de cambio, el nivel de oferta y el costo de transporte, también existen restricciones de oferta y demanda que modifican los precios a nivel interno.

A nivel general, es posible afirmar que los precios no pueden ser modificados o intervenidos constantemente en una economía de mercado, donde se supone que, dado el alto grado de competencia, estos se fijan por el mercado y no por mandato de los gobiernos a menos que se presenten fallos prolongados que deriven de posiciones dominantes de la industria y afecten directamente la cadena de producción nacional.

Sería equivocado, pretender que el Gobierno Nacional fije topes máximos a los precios de los agroquímicos de forma permanente, pues su intervención es efectiva en la medida que sea estacionaria y que actúe como estabilizador de los precios ante choques internos en los precios, otra de las fórmulas que tiene a su alcance es el diseño operativo de medidas estabilizadoras que permitan contrarrestar subidas excesivas de los precios cuyo efecto sea el desplazamiento de la demanda en el caso en que la elasticidad precio sea mínima o inelástica.

Al abordar la problemática de los agroquímicos en el país, existen dos posturas; aquella donde el mercado es capaz de retornar al punto de equilibrio y fijar eficientemente los precios y la posición donde el mercado de noes capaz de absorber los choques, generándose volatilidades Inter temporales con mayor recurrencia a lo esperado. De acuerdo con este proyecto de ley, el autor expone algunas consideraciones sobre las que se requiere fortalecer la política de precios a través de mecanismos que fomenten la seguridad alimentaria en el país.

## II. Marco legal

El artículo 65 de la Constitución Nacional, establece que los alimentos deben gozar de especial protección por parte del Estado, a su vez expone que debe darse prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, entre otras. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el Estado debe propender porque el campo pueda lograr una serie de beneficios y con ello, lograr seguridad alimentaria para los habitantes de nuestro país.

Por otro lado, es la misma Constitución Política la que establece las libertades y derechos entre los sujetos, entre un sujeto y el Estado, así como la libertad del ejercicio económico, libre competencia económica y la propiedad privada, pero debemos ser enfáticos al exponer que los mencionados derechos no pueden ser absolutos, es decir, pueden ser delimitados por el Legislador cuando así lo considere. El artículo 333 de la norma citada anteriormente, narra: *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”* (subrayado fuera de texto). Con lo anterior podemos concluir que estos derechos y garantías económicas pueden ser delimitadas siempre y cuando afecten el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

Luego, el artículo 334 de la Carta Magna, trata: *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad*



*fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”*

Hechas las anteriores consideraciones, entramos a analizar la problemática que se pretende solucionar con el presente Proyecto de Ley. Durante muchos años, los colombianos hemos sufrido la problemática de los precios elevados en los agroquímicos, llegando incluso a duplicar su valor, y por esta razón, es el sector más afectado del agro.

A través del tiempo, se han tratado de implementar diversas políticas de regulación de precios, las cuales, no han podido solucionar el problema de raíz. Como primera medida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creó un incentivo a la Capitalización Rural (ICR) el cual buscaba una sostenibilidad en la producción agropecuaria, toda vez que finagro puede realizar abonos a los créditos que se hubieran solicitado y encaminados a realizar proyectos de inversión agropecuarios. A su vez, el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) es el encargado de respaldar a los productores que no pueden pagar las garantías que se solicitan en los créditos, siempre y cuando tengan que ver con proyectos del sector agropecuario. Luego, el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) creó dos opciones para poder reactivar la economía en el sector agropecuario, el primero, compra de cartera agropecuaria y el segundo, el otorgamiento de un crédito con la tasa de interés en líneas especiales de crédito.

Así las cosas, podemos observar las diferentes alternativas con las que cuentan los trabajadores agropecuarios, pero entrando a analizar más a fondo la problemática presentada y que aqueja hoy en día a los campesinos, es sin duda alguna, el alza en los precios de los agroquímicos, tema del cual, nos ocuparemos de abordar el día de hoy.

Con la Ley 81 de 1988, por la cual se reestructuró el entonces Ministerio de Desarrollo, en su artículo 60, fue la encargada de hablarnos de política de precios, y a su vez nos explica las diferentes modalidades de intervención, que pueden ir desde un ejercicio libre de fijación de precios hasta la fijación del tope máximo de precios. A saber, estos regímenes son los que conocemos como i) Régimen de Libertad Vigilada, el cual permite que los productores y distribuidores fijen libremente los precios; ii) Régimen de Libertad Regulada, el cual la Entidad fija criterios y la metodología con que los productores y distribuidores pueden determinar o modificar los precios; por último tenemos iii) Régimen de control

directo, el cual, es la Entidad la encargada de regular los precios en el mercado mediante acto administrativo motivado.

El Decreto Ley 501 de 1989, en su artículo 3, le asigna la facultad para fijar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios al Ministerio de Agricultura, la cual ya había sido mencionada en la Ley 81 de 1988, demostrando con esto el carácter intervencionista del Estado.

Luego, la Ley 101 de 1993, por medio de la cual se expidió la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, estableció en su exposición de motivos que, para el sector rural, se debería crear un estatuto integral que recoja todos los objetivos del sector y que a su vez establezca los instrumentos para aplicarlas. Esta misma ley, en su artículo 6 señala: *“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.”* Luego, es evidente que se debe propender por el desarrollo rural y para esto, se debe reglamentar preferiblemente sobre precios y costos de producción, ya que este tema es la columna vertebral del desarrollo agropecuario. Otro punto importante de la Ley 101 de 1993, es que trajo consigo los fondos de estabilización de precios, intervención en la comercialización de productos agropecuarios y la determinación de los precios mínimos de garantía. Todo esto, de gran avance para el sector, pero seguimos teniendo la problemática de que no se fija de manera estricta los precios en el mercado.

El Decreto 1279 de 1994, complementó lo establecido en la Ley 101 de 1993, toda vez que le atribuyó al MADR determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios y pesqueros siempre y cuando existan fallas en el funcionamiento de los mercados y a su vez delegar a las Entidades competentes la adopción de acciones tendientes a corregir estos fallos del mercado. Tiempo después, en el año 1999 fue derogado el mencionado decreto, por el Decreto 2478 de 1999.

El Decreto 2478 de 1999, el cual modificó la Estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reiteró la atribución hecha a este Ministerio, en el sentido de fijar la política de precios para los insumos agropecuarios.

Por otro lado, y para reafirmar la tesis planteada, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, mediante concepto 1728 de 2006, avala el hecho de que sea en cabeza del Ministerio de Agricultura y/o el Legislador, el competente para regular lo relacionado con la política de precios de los productos del sector agropecuario, entendidos estos como insumos agrícolas y agroquímicos.

A todas luces es claro que pese a la regulación que se encuentra a la fecha sobre el límite que deben tener los precios de los agroquímicos, la misma no ha sido efectiva, toda vez que como se mencionó líneas supra, sigue siendo el mayor flagelo para el último eslabón de la cadena productiva, que es el campesino.

Por esta razón, esta Ley de la República propende por la estabilización de los precios de los agroquímicos, en el sentido de beneficiar a nuestro campesino, que se ve agobiado por varias razones a la hora de cultivar, y que como si fuera poco, le estamos sumando una razón más.

En Argentina, el tema se regula con lo que denominamos IPIA – Índice de Precios de Insumos Agrícolas y a su vez se realiza un estudio de la relación económica de este índice con la estructura socioeconómica rural y con esto poder tomar decisiones de plano microeconómico en materia de políticas públicas que versen sobre el tema de los insumos agropecuarios.

En lo que tiene que ver con Canadá, tienen un indicador denominado FIPI – Farm Input Price Index, el cual toma la media de un periodo de cuatro (4) años, estimando un indicador y evitando con esto momentos de sobre costo. Cabe aclarar que dicha medida es desagregada por regiones y a su vez se incluye las diversas particularidades que pueden influir en el precio de determinada región.

En México y Uruguay, por el contrario, no se construye un indicador, sino que se hace un seguimiento al precio de los insumos, impactando con esto en la dinámica del proceso de concentración productiva, llegando a impactar el índice de precios a nivel mayorista (IPIM) y el índice de precios al consumidor (IPC).

Es por todo lo anterior, que Colombia debe convertirse en uno de los países en solucionar la problemática y con esto, poder solucionar lo que tantos productores exponen cada vez que los escuchamos, y es poder ponerle un límite al alza de los precios de los agroquímicos; poder realizar capacitaciones para ellos, con el fin de que produzcan mejor la tierra, tengan en cuenta las bondades que se tienen y puedan competir en el sector internacional con los productos que se cosechan en nuestro país y que sin lugar a dudas tienen lo necesario para quedarse con ese mercado y que además de esto, se vería beneficiada la seguridad alimentaria, ya que se contaría con mayor disponibilidad física de los alimentos, toda vez que a menor valor de insumos, mayor producción del campesino.

### III. El problema de la fijación de precios

En un modelo de competencia perfecta los precios se fijan de acuerdo al principio de maximización de utilidad para los consumidores y de beneficio para los productores de acuerdo a la disponibilidad presupuestal en los primeros y la curva de isocoste en los segundos, de esta manera el mercado interactúa a partir de las fuerzas de oferta y demanda en función del bienestar de ambas partes, coexisten las combinaciones entre gustos y factores de producción a partir del criterio racional

en el que se elige la mejor combinación relativa al conjunto de bienes del mercado, no siempre la racionalidad es perfecta, en presencia de incertidumbre tanto los consumidores como los oferentes se enfrentarán a barreras de elección que pueden ser corregidas por dos vías; la intervención del Estado en los casos que así se requiera y el acoplamiento automático del mercado sin intervención, por supuesto, también se da la situación en que se afirma que son pocas las actividades del mercado donde el Estado no tiene capacidad de regular.

El problema de la fijación de precios se da en momentos en que la información no es completa para la toma de decisiones y hay oportunidad de dominar el mercado a través de prácticas especulativas sobre el precio de venta al público, en el caso de los agroquímicos se presenta con mayor facilidad de acuerdo con limitaciones a la producción interna de los mismos, gran parte de las commodities con que son elaborados son importadas y la industria en este sector aun adolece del tamaño para desarrollar la oferta nacional, además de los costos inmersos en la cadena logística, el costo de fletes y los costos marginales asociados a la ganancia del comercializador, el vendedor y el intermediario.

La participación en los costos de producción de alimentos por cuenta del precio de los agroquímicos se encuentra entre el 35% y el 40% sobre el costo total de la cosecha, puede variar en condiciones de mercado, moviéndose hacia arriba de la de la curva de cotos o hacia abajo cuando los precios suficientemente bajos, sin embargo el mayor problema de la fijación de precios por parte del mercado para este tipo de productos, se encuentra en el comportamiento de la oferta, teniendo en cuenta que los agroquímicos no tienen sustitutos perfectos que permitan desplazarse a otros productos de las mismas condiciones a un precio más favorable y que la alta dependencia de estos por parte de los agricultores hace que la elasticidad precio de la demanda no presente mayores alteraciones (reducción de la cantidad demandada) el efecto termina siendo transmitido al consumidor final de alimentos, si a eso se suma el comportamiento de la producción interna de alimentos, la carga sobre el beneficio total del costo de producción recae con mayor fuerza en pequeños agricultores.

*Entre los rubros que componen los costos de producción agropecuaria en Colombia, los insumos (entre fertilizantes y plaguicidas) llegan en algunos casos a representar el 35%, proporción que asociada a los precios de éstos, se constituyen en factores determinantes de la rentabilidad de las actividades agropecuarias.*

*Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), los fertilizantes representan el 55% de las ventas de insumos demandados por el sector, los plaguicidas el 27%, los medicamentos veterinarios el 13% y los productos biológicos el 5%. [Política agropecuaria de desarrollo rural 2018-2022 MADR]*

De acuerdo con lo anterior, los cuellos de botella para la fijación del precio de los agroquímicos, así como de aquellos productos de uso pecuario se pueden clasificar en tres:

- Influencia del mercado internacional.
- Comercialización en el mercado interno.
- Aplicaciones de los insumos.

Siguiendo el estudio contratado en 2007 por la Cámara Procultivos de la Andi<sup>1</sup>, la firma consultora definió tres condiciones relevantes para el análisis de la competencia a partir del principio de *Monopolio Hipotético*; tal principio postula que:

Un mercado debe definirse por el conjunto mínimo de productos o áreas geográficas, que un productor particular puede efectivamente monopolizar, en el sentido que puede efectivamente imponer un pequeño pero significativo aumento permanente en el precio de mercado, con respecto a la situación que imperaría en condiciones de competencia perfecta.

Parafraseando las condiciones sobre un monopolito hipotético se tiene que:

La primera condición es encontrar qué y cuando le da poder de mercado a una empresa o conjunto de empresas para fijar un precio de mercado dentro de un agregado y si alguna de ellas puede comportarse como un monopolio, teniendo pleno control sobre el precio.

La segunda condición consiste en el análisis del poder de mercado a través del trikle down o el buttom up, esto es, eliminar productos sustitutos que no compiten entre si o por el contrario agregar estos mismos en condición de competencia y sustitución actuando sobre el presupuesto del consumidor, caso en el cual se encontraría aquella condición en que el óptimo podría indicar si hay o no poder de mercado.

Y finalmente, se pueden comparar dos escenarios hipotéticos en presencia de monopolio y competencia perfecta sobre el supuesto que los precios no se están comportando conforme a la competencia perfecta.

Este aporte nos pone en una posición privilegiada de análisis de mercado a partir de la comparación de dos extremos; monopolio y competencia perfecta, debido principalmente al efecto que tiene el poder de mercado cuando un pequeño grupo de empresas o una sola de ella fijan precios unilateralmente pudiendo obtener mayor beneficio en la cadena de comercialización, sin embargo también se encuentra inmersa una posición de tipo sombra sobre el comercializador y el vendedor minorista que también buscan maximizar su beneficio a partir del incremento marginal del precio dados unos costos de transacción implícitos en la cadena de abastecimiento.

Habida cuenta de lo anterior, la política de precios de insumos agropecuarios que coordina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actúa sobre tres escenarios denominados regímenes de control; consistentes en:

---

<sup>1</sup> Bases para el Diseño de una política de precios de agroquímicos. Econometría S.A, noviembre de 2017

- Régimen de libertad vigilada
- Régimen de libertad regulada
- Control directo de precios

Siguiendo el documento de Econometría 2007, se cita del mismo el contexto de estos regímenes como sigue:

- a) **LIBERTAD VIGILADA:** las empresas sometidas a él tienen la obligación de reportar a las entidades competentes, en este caso el MADR y la SIC, la información que se les solicite con el único propósito de regular sus precios.
- b) **LIBERTAD REGULADA:** la autoridad competente fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores o distribuidores podrán determinar o modificar los precios máximos en cualquiera de sus niveles respecto a los bienes sometidos a este régimen. En este régimen se debe considerar la evidencia sobre las empresas que hayan tenido posición dominante y abuso en la fijación de los precios.
- c) **CONTROL DIRECTO DE PRECIOS:** aquellas empresas que estando en el régimen de libertad regulada, hayan aumentado sus precios en el mercado interno por encima del aumento de los costos eficientes de producción o importación, el regulador debe fijar un precio máximo al cual la empresa puede vender su producto.

La política de precios implementada por MADR ha sido eficiente en la medida que ha capturado la información de los Insumos agropecuarios y las ha puesto a disposición del público a través de portales web con registros actualizados del sector, como Agronet y el sistema de información de precios del sector agropecuario SIPSA administrado y desarrollado por el DANE. Sin embargo, la información sigue representando una barrera por cuanto la calidad de la misma puede encontrarse dispersa o ser subjetiva parcialmente respecto del registro de información que presentan los importadores y productores, sobre todo desde el vacío que puede generarse con la alta carga de intermediarios que pueden llegar a afectar la concentración del producto.

Según el documento de política No 6 del MADR (2019), “En Colombia, la industria local se desarrolla principalmente sobre la base de la importación de ingredientes activos para la fabricación de los plaguicidas con destino al mercado nacional y para la exportación. Sin embargo, la concentración en el mercado de proveedores de insumos agrícolas es muy alta, puesto que hay un conjunto de empresas de capital nacional que se dedica a la importación directa del producto terminado y listo para su aplicación.

Por consiguiente, los proveedores de insumos agrícolas afectan directamente la cadena de distribución afectando los eslabones hasta que llega al productor final,

esto genera que, durante el proceso, los precios adquieran componentes marginales que dependen del tipo de comercializador independientemente de la empresa que ha importado y puesto en suelo colombiano el producto para su comercialización. La forma a través de la cual el consumidor final adquiere el producto para su uso esta compuesta por un alto grado de costo de transacción antes de adquirir el insumo en el comercio.

*El mercado de insumos agropecuarios en Colombia se caracteriza por tener una larga cadena de comercialización (Productores-importadores, mega-distribuidores, pequeños almacenes y cliente final), donde el último eslabón de la cadena absorbe los costos acumulados en los diferentes eslabones del proceso de distribución. [Documento de política No 6 MADR]*

#### IV. Composición del mercado

En las siguientes tablas se expresa la producción y venta de fertilizantes en el mercado interno, de acuerdo con la información reportada por las empresas en Colombia, se concentra en dos categorías: acondicionador de suelo y fertilizante, producidos en su mayoría en Kg y en una menor producción en Lts. Para el año 2019, se produjeron alrededor de 1.9 millones de toneladas.

**Tabla 1. Producción y ventas de fertilizantes 2019**

TIPO DE CONTROL	PRODUCCION			VENTAS		
	Kg	Kg/Lt	Lt	Kg	Kg/Lt	Lt
Acondicionador de suelo	222.213.721	1.000	52.992	113.049.630	240	54.529
Fertilizante	1.662.399.830	-	60.898.050	1.451.759.936	88.320	49.301.974
<b>Total general</b>	<b>1.884.613.551</b>	<b>1.000</b>	<b>60.951.042</b>	<b>1.564.809.566</b>	<b>88.560</b>	<b>49.356.503</b>

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

A 2019, se importaron 1.356.786 toneladas, por parte de 50 empresas, entre ellas solo 3 empresas importaron el 90% de los fertilizantes con 1.021.000 toneladas para 2019.

**Tabla 2. Importación de Fertilizantes por tipo 2019**

CLASE DE PRODUCTO	VOLUMEN IMPORTADO	
	Kg	Lt
Materia Prima	1.047.042.102	11.770
Producto terminado	309.744.612	1.597.190
<b>Total general</b>	<b>1.356.786.714</b>	<b>1.608.960</b>

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

Finalmente, respecto de la exportación de fertilizantes, 16 empresas concentran el 100%, equivalente a un nivel de 105.780 toneladas.

**Tabla 03. Exportaciones de fertilizantes por tipo.**

TIPO DE ACCION	VOLUMEN EXPORTADO	
	Kg	Lt
Acondicionador de suelo	8.693.516	6.000
Fertilizante	97.086.951	125.623
<b>Total general</b>	<b>105.780.467</b>	<b>131.623</b>

Fuente: ICA, a partir de información reportada por empresas.

Respecto de las importaciones de abono, el 75% corresponde a abonos concentrados en Úrea, Fosfato Diamónico (DAP), y Cloruro de Potasio (KCL). De acuerdo con la base de legiscomex, En lo referente a Colombia, el país le está apostando a los abonos importados, debido a que estos están presentando una disminución hasta del 20% en sus precios en comparación con los productos Nacionales, provocando que los campesinos, quienes son los que más utilizan estos insumos, paguen un alto costo disminuyendo la productividad del sector.

**Tabla 4. Abonos, principales productos importados (abr 2021) valor CIF USD.**

Producto	Valor CIF
Urea, incluso en disolución acuosa con un porcentaje de nitrógeno superior o igual a 45% pero inferior o igual a 46% en peso (calidad fertilizante).	63.807.261,88
Con un contenido de potasio, superior o igual a 58,0% pero inferior o igual a 63,1% en peso, expresado en óxido de potasio	40.432.120,38
Hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamónico)	15.585.425,99
Dihidrogenoortofosfato de amonio (fosfatomonoamónico), incluso mezclado con el hidrogenoortofosfato de diamonio (fosfato diamónico).	15.228.530,22
Abonos minerales o químicos con los tres elementos fertilizantes: nitrógeno, fósforo y potasio.	12.285.885,67
Sulfato de amonio.	8.330.768,02

Fuente: Legiscomex 2021.

De las 21 principales empresas que participan en las importaciones de abono (urea, DAP, KCL y otros), una de ellas concentra el 59.75% del producto importado en el país, y en solo 3 de ellas se concentra la mayor participación del mercado, equivalente al 78.16% con un valor local en COP cercano a los 30.1 mil millones. Los principales países de origen de las importaciones de abonos son USA (31.62%), Rusia (22.24%), China (18.09%), Trinidad y Tobago (14.65%) y Canadá (13.41%). Equivalentes a precios CIF en USD 1994.990.833. miles de dólares.



*En Colombia, la industria local se desarrolla principalmente sobre la base de la importación de ingredientes activos para la fabricación de los plaguicidas con destino al mercado nacional y para la exportación. Sin embargo, la concentración en el mercado de proveedores de insumos agrícolas es muy alta, puesto que hay un conjunto de empresas de capital nacional que se dedica a la importación directa del producto terminado y listo para su aplicación. En el país no hay procesos de síntesis química (por el cual se producen compuestos químicos a partir de compuestos simples o precursores químicos), pero sí se realiza la formulación de plaguicidas, en donde alrededor del 65% del costo corresponde al ingrediente activo. De ahí que esta industria se consolide como un sector exportador con ventas al exterior de más de USD\$300 millones al año, abasteciendo a más de 50 países ubicados en la región Andina, Centro América y el Caribe. [Documento No 6 política de insumos 2019]*

Respecto de las exportaciones, el país exporta insumos a base de nitratos y fosfatos, así como sales dobles y mezclas, por un valor aproximado de 15.477 millones de dólares, los principales países compradores son Ecuador (35.38%), Costa Rica (17.57%), República Dominicana (9.78%), Perú (7.05%).

**Tabla 05. Principales países destino exportaciones de abono**

Principales países destino de las exportaciones	
País	Valor FOB (USD)
ECUADOR	5.600.620,60
BRASIL	4.887.311,52
PERÚ	2.374.065,79
COSTA RICA	1.988.957,39
MÉXICO	240.912,00

Fuente: Legiscomex 2021.

**Tabla 6. Composición de las importaciones por cantidad y valor CIF en USD y COP nov 2020 – abr 2021.**

Kilos Netos	Valor USD	Valor Local	Cantidad
165.923.122,00	63.807.261,88	230.871.944.514,94	165.923.122,00
44.701.461,00	13.418.006,63	47.887.240.350,98	44.701.461,00
22.297.152,00	6.572.367,79	23.266.633.162,54	22.297.152,00
21.007.402,00	6.081.254,72	21.685.983.579,23	21.007.402,00
18.300.000,00	5.873.550,61	20.904.800.890,41	18.300.000,00
14.156.379,00	4.002.271,93	13.975.982.186,99	14.156.379,00
13.064.141,00	3.924.916,34	13.778.520.727,27	13.064.141,00
7.302.457,00	2.273.508,29	8.087.940.692,28	7.302.457,00
5.750.260,00	1.671.802,16	5.929.656.402,21	5.750.260,00
5.347.485,00	1.614.885,54	5.783.623.836,99	5.347.485,00
2.993.069,00	892.586,39	3.093.983.537,30	2.993.069,00
1.500.000,00	436.980,15	1.499.934.364,88	1.500.000,00
1.180.800,00	390.749,32	1.386.026.861,14	1.180.800,00
1.200.000,00	349.339,68	1.199.108.451,60	1.200.000,00
175.000,00	50.972,36	177.511.753,42	175.000,00
47.000,00	33.304,92	116.119.238,76	47.000,00
52.000,00	22.904,78	79.474.089,45	52.000,00
56.700,00	20.702,33	71.991.938,53	56.700,00
28.000,00	13.300,00	46.250.484,00	28.000,00
2.020,00	12.658,42	43.921.679,38	2.020,00
6.250,00	7.923,60	28.686.522,20	6.250,00

Fuente: Legiscomex con base en DIAN.

#### V. Comercialización interna

Respecto de la comercialización interna, el costo del transporte de los insumos es la variable que más afecta el incremento de los precios en época de alta demanda, debido a que, dentro de la cadena de comercialización, la mayor concentración del producto se encuentra en manos de comercializadores mayoristas y minoristas que conocen el funcionamiento del transporte interno y la logística de distribución pudiendo aprovechar el sistema de ventas en una proporción mayor.

Los fletes al interior del país son altos en Colombia en comparación con otros países de la región, y representan un 34% y 56% del costo de internación, ya sea que el producto se transporte desde el Pacífico o desde el Atlántico. La industria debe asumir estos elevados costos de transporte los cuales son transferidos al precio del insumo<sup>2</sup>

La cadena de comercialización está conformada por: Productores-importadores, mega-distribuidores, pequeños almacenes y cliente final, lo que explica variaciones del precio sobre todo en aquellos escenarios de venta en que la relación entre los costos de transporte la distancia recorrida y la disponibilidad de centros de almacenamiento no esta tan desarrollada. Lo que conlleva a que la venta directa en ubicaciones geográficas alejadas sea menor en contraste con los principales centros de distribución de insumos. De otro lado, el grado de especialización de los cultivos, sobre todo los permanentes influyen en los cambios de precios, debido a que la trayectoria de estos últimos esta localizada en agroindustrias que cuentan con un nivel de desarrollo por encima del promedio de cultivos que no producen a gran escala.

Finalmente se establecen diferencias marcadas entre el productor final y el comercializador de insumos, derivadas principalmente de la composición del cultivo, el uso intensivo o no del insumo, la capacidad de adquisición del insumo y los medios a través de los cuales se puede cubrir el costo de transporte y comercialización dentro de la cadena.

por lo tanto, hay una fuerte ruptura entre la importación del producto, su comercialización y el consumo final, en ninguno de los casos, los eslabones están completamente desarrollados, lo que permite la existencia de una alta concentración del producto en manos de muchos comercializadores sobre todo minoristas que pueden ejercer cambios en los precios al consumidor final.

Desde los costos de adquisición del insumo por parte del consumidor final, también existe una distorsión que afecta el precio y que tiene que ver con excesos de demanda provenientes de la sobreutilización de insumos por unidad de suelo así como por ciclo productivo del cultivo, asociado a una baja capacitación en su uso que puede ir en detrimento de la eficiencia de los insumos de acuerdo con su propósito final, es así, como además de la necesidad de su uso, también se da un sobredimensionamiento a la demanda en estas condiciones, en otros casos, a un acaparamiento de insumos por parte de grandes cultivadores que ejercen presión sobre los inventarios finales de venta al público.

---

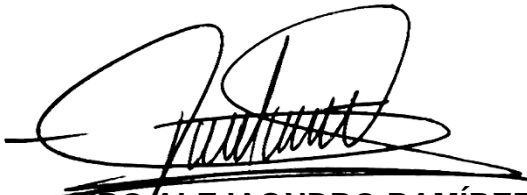
<sup>2</sup> Documento de Política No. 6 Insumos Agropecuarios

## VI. Consideraciones finales.

Por las consideraciones expuestas en la presente exposición de motivos, presento ante el Honorable Senado de la República el Presente proyecto de Ley, que servirá de ajuste a los mecanismos de la política de precios de los agroquímicos en el territorio nacional, con el fin de incentivar la política productiva del agro colombiano.

Con fundamento en lo anterior, el estudio derivado de las condiciones de los precios y su regulación a nivel microeconómico implican los límites técnicos hasta los cuales el Estado colombiano puede intervenir a través de la política de precios fundamentado en los regímenes que para sus fines se cuentan dentro de la misma.

De los Senadores de la República,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**

Senador

Autor

Partido Cendro Democrático