



## Proyecto de Ley Número \_\_\_ de 2020

### **“Por la cual se promueve la compra de alimentos de origen nacional por parte de las instituciones públicas de Colombia”**

#### **I. OBJETO**

Articular la demanda de alimentos y materias primas agropecuarias, que de acuerdo con sus objetivos misionales y competencias funcionales le corresponde adquirir a las instituciones públicas del orden nacional, departamental o municipal, con la oferta productiva agrícola y pecuaria interna, como instrumento eficiente para promover la competitividad sectorial y el consumo nacional.

#### **II. JUSTIFICACIÓN**

El país tiene un consumo anual de alimentos cercano a los 40 millones de toneladas, de acuerdo con los datos de la Sociedad de Agricultores de Colombia. Sin embargo, de ese total importó en 2018 poco más de 10,8 millones de toneladas, según las cifras del Departamento Nacional de Estadística - DANE, lo que representa poco más de 27%.

Paradójicamente, Colombia es uno de los seis países del mundo con posibilidad de ampliar su frontera agrícola: de 114 millones de hectáreas que conforman su territorio continental, utiliza en actividades agropecuarias 44 millones de ellas.

Pero lejos de sustituir importaciones al tener mayor posibilidad en el uso de la tierra, lo que ha venido ocurriendo en las últimas décadas es la mayor entrada de productos de origen agropecuario vía importaciones. Desde la década de los 70, la economía colombiana tuvo mayor apertura al comercio internacional, lo que generó que muchos de los sectores agrícolas del país terminarían lesionados frente al ingreso de productos extranjeros.

Pero las consecuencias de mayor intensidad se dieron al empezar la década de los 90 con lo que se conoció como apertura económica, que expuso de nuevo, a muchos sectores agrícolas a más competencia internacional, desmejorando su rentabilidad local y llevándolos a la quiebra.

Hoy, a tal exposición se suman diferentes Tratados de Libre Comercio – TLC que no tienen un aprovechamiento económico por parte del país, sabiendo que dichos acuerdos son en doble vía. Así las cosas, las importaciones de buena parte de productos agropecuarios, especialmente cereales, han tenido grandes crecimientos por lo menos en la última década cuando empezó a aplicarse la mayor liberalización comercial.

Sin embargo, hoy las alertas que muestra el mercado, a través de las importaciones crecientes, no son exclusivas para el sector cerealero. Otros, como el lechero, las legumbres y hortalizas, algunos frutos e incluso las carnes, especialmente la de pollo y cerdo, han tenido importantes alzas en términos de valor y volumen que generan preocupación.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la desgravación total para diferentes productos agrícolas y pecuarios en el marco de varios TLC, el exceso importaciones podría llevar a la ruina a un número importante de productores del agro, sin que existan políticas claras de sustitución de estas que no impliquen ayudas directas, subsidios o compensaciones a las diferentes cadenas de valor con mayor afectación.

**Tabla 1: Importaciones según capítulos del Arancel de Aduanas  
Total nacional  
Diciembre (2012-2018)**

Capítulo	Descripción	Toneladas Métricas		Variación Ton 2012 - 2018	Miles de dólares CIF		Variación Miles USD 2012 - 2018
		2012	2018		2012	2018	
1	Animales vivos	236	239	1%	10.611	16.286	53%
2	Carnes y despojos comestibles	47.098	182.051	287%	113.469	332.255	193%
3	Pescados y crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	63.648	92.565	45%	156.758	234.937	50%
4	Leche y productos lácteos, huevos, miel	33.728	45.966	36%	118.029	112.451	-5%
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos	287.671	218.340	-24%	183.599	151.633	-17%
8	Frutos comestibles, cortezas de agrios o melones	248.606	203.245	-18%	258.888	234.861	-9%
9	Café, té, yerba mate y especias	65.762	64.911	-1%	191.680	119.853	-37%
10	Cereales	5.708.181	7.682.705	35%	1.842.482	1.667.482	-9%
11	Productos de molinería, malta, almidón y fécula	30.600	85.257	179%	22.193	49.039	121%
12	Semillas y frutos oleaginosos, forrajes	299.292	681.417	128%	244.377	330.499	35%

16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos	92.084	79.614	-14%	233.601	259.466	11%
17	Azúcares y artículos confitería	343.144	146.126	-57%	251.271	108.226	-57%
18	Cacao y sus preparaciones	15.564	14.451	-7%	73.419	61.298	-17%
19	Preparaciones a base de cereal, harina, leche; pastelería	83.123	84.586	2%	175.689	210.775	20%
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas, frutos, otras	71.357	122.265	71%	103.519	152.283	47%
21	Preparaciones alimenticias diversas	44.613	78.023	75%	274.590	369.846	35%
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	135.343	1.030.215	661%	239.590	596.661	149%
<b>Total Importaciones Alimentos</b>		<b>7.570.050</b>	<b>10.811.976</b>	<b>42,8%</b>	<b>4.493.764</b>	<b>5.007.851</b>	<b>11,4%</b>

Fuente: DIAN - DANE(IMPO)

Como lo muestra la tabla 1, la cantidad de alimentos, o materias primas agropecuarias que pueden transformarse en estos, que se importaron entre 2012 y 2018 tuvieron un crecimiento en volumen de 3,24 millones de toneladas, registrando una variación de 43%. Resulta altamente preocupante que en 2018 se hayan importado más de 10,8 millones de toneladas de alimentos, afectándose la producción de materias primas y elaboración de bienes terminados de origen agropecuario.

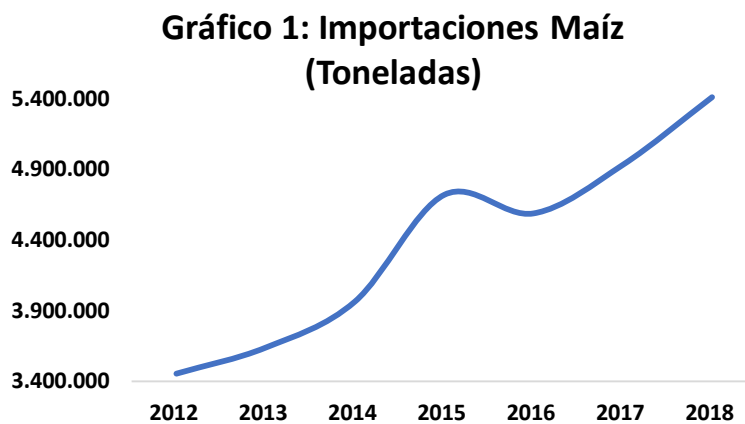
- **Producción e importación de cereales**

El caso de los cereales es sin duda el más crítico en materia de importación. Mientras que en 2012 fueron ingresadas 5,98 millones de toneladas de clase cerealista, la cifra ascendió a 7,68 millones de toneladas para 2018. Los productos que generaron mayor preocupación en 2018 fueron el maíz y el trigo en donde el volumen importado alcanzó 5,41 millones de toneladas para el primero y 1,72 millones para el segundo.

Si bien se debe aclarar, en el caso del maíz, que buena parte de la importación viene a abastecer el mercado de alimentos para animales en cría o producción (aves de corral, porcinos, bovinos para producción de leche), al menos un 50% tiene como destino la alimentación humana.

En ese orden de ideas, el contraste de cifras es alto. Mientras que en 2018 el país produjo 1,54 millones de toneladas de maíz, importó 3,5 veces más lo elaborado internamente. No es diferente en trigo en donde se produjeron tan solo 5.918 toneladas, es decir las importaciones alcanzaron 291 veces más la producción doméstica, esto de acuerdo con la información de la Federación Nacional de Cerealistas – FENALCE.

En el siguiente gráfico se puede evidenciar el incremento que han tenido las importaciones de maíz a partir del año 2012, siendo el 2015 y el 2018 los años con los picos más altos. En 2015 se importaron en total 4,7 millones de toneladas, por su parte, el año 2018 cerró con un total de 5,4 millones de toneladas.



Fuente: DANE.

- **Producción e importación de Arroz**

El sector arrocero es uno de los más importantes para la economía agrícola del país, fuente de trabajo para muchas familias en los departamentos del Meta, Tolima, Casanare, Huila, Valle del Cauca principalmente.

Según cifras de la SAC, la producción de arroz mecanizado ha tenido una tendencia creciente. Mientras que en el año 2011 se produjeron 1.885.745 toneladas; en 2018 se produjeron 2.514.063 toneladas, evidenciando un crecimiento del 33%.

A pesar de la cantidad producida por el país, esta no alcanza a cubrir toda la demanda nacional, motivo por el cual se importa desde Estados Unidos, al amparo

del TLC vigente desde el año 2012. El tipo de arroz que más se importa es el paddy originario de Estados Unidos, seguido del arroz blanqueado o semiblanqueado.

<b>Tabla 2: Importaciones de Arroz - Toneladas</b>			
<b>Producto / Año</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Arroz Paddy	8.435	106.907	108.892
Arroz descascarillado	-	6	11
Arroz semiblanqueado o blanqueado	68.647	57.939	37.917
<b>Total importaciones</b>	<b>127.082</b>	<b>164.852</b>	<b>146.820</b>

\*Corte: junio 2019

Fuente: Legis Comex.

Así las cosas, y aunque el volumen producido de arroz haya tenido una tendencia creciente en los últimos años, esfuerzos adicionales del mercado podrían incorporar la cantidad importada para que sea elaborada al interior del país pues solo representa el 6% de la producción total. Sin embargo, la dificultad en disminuir la importación radica en que el sector, año tras año, se encuentra más liberalizado frente a acuerdos comerciales que sin duda le colocarán más presión a la producción nacional.

De otro lado, a pesar de que las importaciones de arroz históricamente han sido originarias de los Estados Unidos, el año pasado se negoció un protocolo Modificadorio del Convenio de Cooperación aduanera peruano en donde se acordó la reducción de aranceles para algunos productos; lo anterior permitirá la importación de arroz peruano sin impuestos, tema de gran preocupación para los productores del país.

- **Producción e importación de leche**

El sector lácteo en Colombia es un jugador importante en cuanto a producción, sin embargo, la importación de este producto supera ampliamente los niveles de exportación y ha generado que se sustituya una parte importante de las compras de leche originaria en el país.

En este contexto, es importante tener en cuenta que la producción de leche en Colombia es cíclica y depende específicamente de las condiciones climáticas y la condición del suelo en donde se realiza la actividad lechera. De otro lado, en respuesta a los Tratados de Libre Comercio, las importaciones de leche y derivados

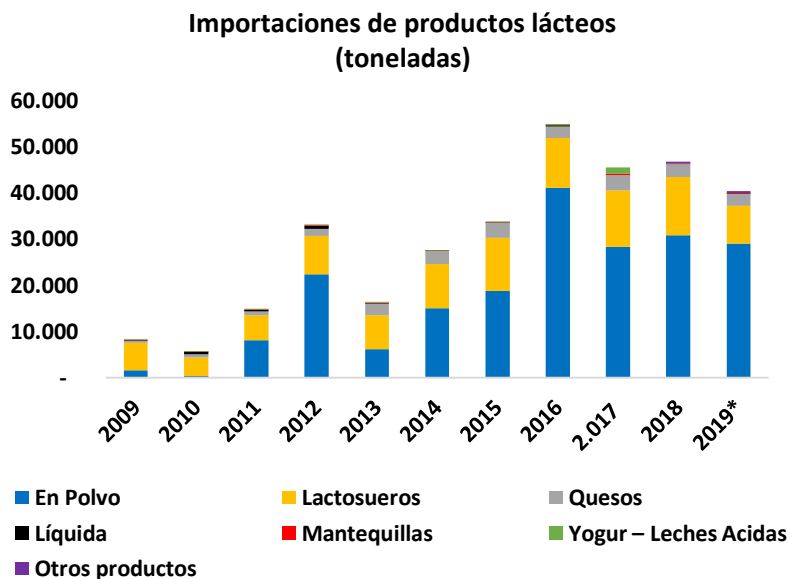
lácteos han tenido una tendencia al alza durante los últimos años, siendo la leche en polvo entera y descremada los principales productos ingresados al país, especialmente desde Estados Unidos y Europa.

La producción de leche en el año 2018 tuvo un incremento del 2,3% respecto al año anterior cerrando con 7.257 millones de litros, mientras que las importaciones cerraron en 294 millones de litros, lo que representa el 4% de la leche producida en el país.

A pesar de que el total de litros importados no parece alarmante frente a la producción de leche, es importante tener en cuenta que en el año 2026 el país estará libre de arancel con los Estados Unidos, lo cual implicará la posibilidad de traer cantidades ilimitadas de productos lácteos; situación que se repetirá a partir del año 2028 en donde se abrirá totalmente el mercado con la Unión Europea.

Esta situación es preocupante teniendo en cuenta que, de cada tonelada de leche en polvo entera o descremada importada, esto equivale a cerca de 8.300 litros de leche cruda que deja de comprarse a los productores del país.

Como se puede evidenciar en el siguiente gráfico, las importaciones de leche y derivados lácteos han tenido una tendencia al alza durante los últimos años siendo la leche en polvo entera y la descremada los principales productos ingresados.



Fuente: Consejo Nacional Lácteo.

\*Julio 2019.

El año pasado, las importaciones de leche y derivados lácteos llegaron a un total de 45.256 toneladas, representando un 3,3% más que en el año 2017 y un 22% menos que la cifra reportada en 2016 cuando se importaron en total 58.227 toneladas. Con corte a julio de 2019 se han importado en total 40.338 toneladas de leche y subproductos lácteos equivalentes a USD\$93 millones, lo cual equivale a un 42% más que lo importado en este mismo periodo en el año 2018.

- **Producción e importación de frutas**

Colombia es un país tropical destacado por la diversidad en producción de frutas, situación que se da por los diferentes ecosistemas y la variedad de clima que tiene el país. Revisando las cifras reportadas por la SAC, la producción de frutas he tenido un crecimiento del 43% durante los últimos 8 años, cerrando en 2018 con un total de 4,7 millones de toneladas.

La mayor parte de las áreas cultivadas con frutas en el país se enfoca en los siguientes productos: banano, cítricos, piña, aguacate y papaya; siendo los departamentos de Nariño, Antioquia, él Valle del Cauca, Tolima y Cauca los de mayor área cultivada.

A pesar, de que el país cuenta con varios tipos de suelos que le permiten la diversificación en cuanto a la producción de frutas, la importación de estos productos ha sido variable según cifras reportadas por la SAC. Haciendo una revisión de las importaciones de frutas de los últimos 7 años, se puede evidenciar que en 2014 se reportaron en total 250.603 toneladas de frutas importadas siendo las manzanas y los bananos, paradójicamente, los productos con mayores niveles de importación.

En el 2018, se importaron en total 203.244 toneladas de frutas en donde siguiendo la tendencia de los últimos años fueron las manzanas, las peras y los duraznos los productos de mayor ingreso al país.

- **Producción e importación de carnes**

A pesar de los bajos índices de productividad que ha manejado el país durante años, Colombia es un jugador importante en cuanto a la producción de carnes. Información que se puede evidenciar en las cifras manejadas por la Sociedad de



Agricultores de Colombia – SAC en donde se muestra en promedio un incremento anual del 4% en la producción desde el año 2011 en lo referido a carne de pollo, res y cerdo.

La producción de carne de pollo es la de mayor volumen en el país, seguido de la carne de res. Sin embargo, el sector cárnico debe enfrentarse a un reto cada vez más fuerte: las importaciones.

En el año 2018 la producción de pollo sumo 1.629.648 toneladas, la carne de res 935.025 toneladas y la carne de cerdo 382.937 toneladas. En cuanto a las toneladas importadas en este mismo año, el país importó un total de 169.975 toneladas de carnes, entre pollo, res y cerdo; equivalentes a un 28% más que el año inmediatamente anterior en donde se importaron en total 133.097 toneladas, siendo en los dos años la carne de cerdo y de pollo las mas importadas.

Las importaciones de carne de cerdo han tenido un incremento de 259% al pasar de 27.077 toneladas importadas en 2012 a 97.099 toneladas en 2018. El comportamiento este año seguramente podrá ser similar al del año anterior; revisando las cifras de 2019, con corte a julio de 2019 pues ya se han importado en total 65.669 toneladas de carne de cerdo originaria principalmente de Estados Unidos y Canadá.

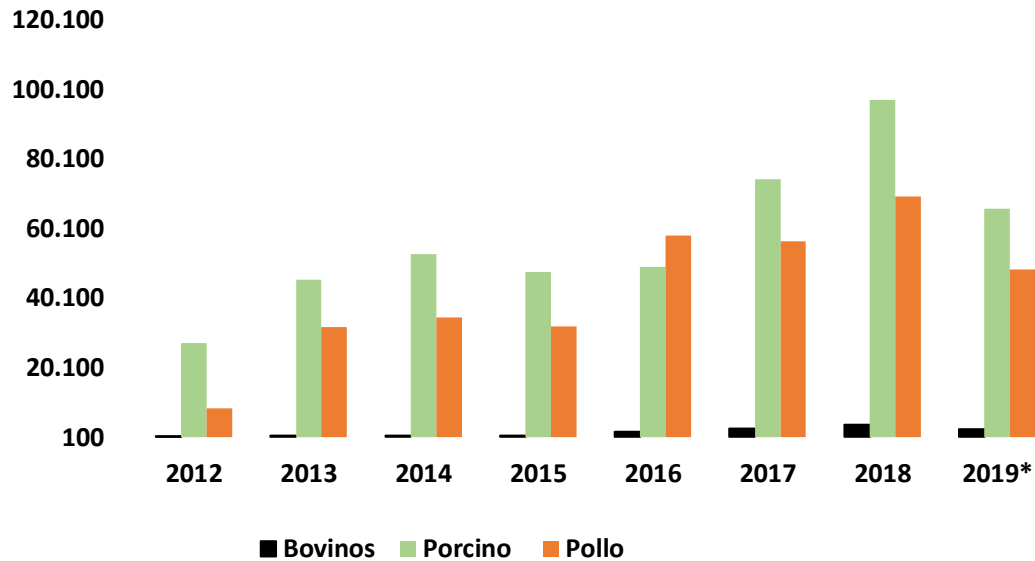
En cuanto a las importaciones de carne y despojos comestibles de aves, en este sector también es preocupante el incremento presentado en los últimos años. Según las cifras de la SAC en 2012 se importaron en total 8.412 toneladas de carne y despojos comestibles de aves, y el año 2018 cerró con un total de 69.238 toneladas. Es decir, un incremento del 723%.

Revisando las importaciones de carne de bovino, se evidenció que del año 2012 al año 2015 el nivel de ingreso de este alimento al país mantuvo una misma tendencia, llegando en 2015 a las 548 toneladas importadas. Sin embargo, a partir del siguiente año las importaciones incrementaron de manera considerable, pasando en 2016 de 1.710 toneladas importadas a 3.639 toneladas en 2018. Esto sin incluir subproductos como las vísceras y los hígados que son en promedio un 50% adicionales del total de la carne importada. Las importaciones de carne de bovino son originarias principalmente de Estados Unidos, Argentina, y Uruguay.

En la siguiente gráfica se puede evidenciar el incremento de las importaciones de los diferentes tipos de carne a partir del año 2012 hasta 2018, en donde claramente ha sido la carne de porcino seguido de la carne de aves las mas representativas.



### Importaciones Carne - Toneladas



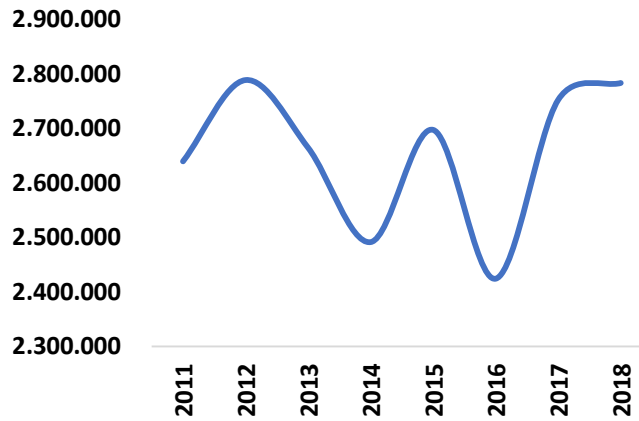
Fuente: DANE. \*Corte a julio de 2019

- **Producción e importación de papa**

La papa es uno de los principales cultivos transitorios del país, y es uno de los alimentos más importantes para la dieta diaria. Principal cultivo de tierra fría que concentra su producción en departamentos como Cundinamarca, Boyacá, Nariño, y Antioquia.

Según Fedepapa en Colombia se cultivan cerca de 60 variedades de papa en más o menos 130 mil hectáreas, produciendo en promedio 2,7 millones de toneladas anuales que abastecen el mercado nacional. La producción de papa ha tenido un comportamiento variable desde el año 2011 siendo el año 2016 el de más baja producción con un total de 2.423.700 toneladas y el 2018 el más alto en producción con un total de 2.782.676 toneladas.

### Producción papa - Toneladas

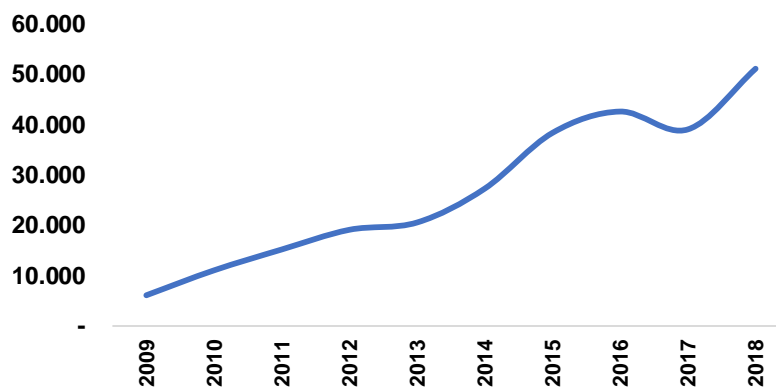


Fuente: Consejo Nacional de la papa

Haciendo una revisión de las importaciones, es preocupante para el sector el incremento de la papa procesada que ha ingresado al país en los últimos años. En 2009 ingresaron en total 6.149 toneladas y ya para 2018 las importaciones llegaron a las 51.051 toneladas.

El origen de las importaciones de papa procesada en 2018 fue en un 63% de Bélgica seguido de Países Bajos con una participación del 21% del total importado.

### Importaciones papa procesada Toneladas



Fuente: Trademap

Según la SAC la papa procesada que ingresa al país tiene bajos costos lo que perjudica de manera directa a los productores del país. Esta situación ha generado



varias solicitudes al Ministerio de Comercio para que se revisen posibles casos de dumping de papas congeladas provenientes de Países Bajos, Alemania y Bélgica.

- **Compras públicas actuales**

Actualmente diferentes instituciones públicas realizan compras de alimentos para cumplir con sus objetivos misionales. Es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Fuerzas Militares, así como el Ministerio de Educación a través de los diferentes entes territoriales en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar - PAE. Se estima que para 2020 tales compras alcancen la suma de 1,8 billones de pesos, sin que se indique precisamente el origen de las materias primas, refiriéndose a si es de origen nacional o al contrario es importado.

En otras palabras, se destinan grandes sumas de recursos a la adquisición de cereales, leche, carnes, frutas y/o legumbres, existiendo altas posibilidades que estos sean de origen extranjero; o que las materias primas, utilizadas en la fabricación de alimentos también puedan tener un origen internacional, mezclándose con otras de origen nacional.

De acuerdo con la información pública presupuestal, para el año 2019, las principales instituciones públicas que requieren la compra de alimentos tuvieron presupuestos como se resume a continuación:

- 1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Presupuesto 2019:**

- 143 mil millones de pesos, en la partida de Contribución con acciones de promoción y prevención en el componente de alimentación y nutrición para la población colombiana a nivel nacional.

Según el mismo Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en 2018 fueron entregadas 17.106 toneladas de Alimentos de Alto Valor Nutricional logrando la atención de 2.223.641 beneficiarios, la distribución se realizó a 4.200 puntos de entregas primarios mensualmente, en los 33 departamentos del país, alcanzando una cobertura de 1.110 municipios.

Además, cita el ICBF, en su Informe de Gestión 2018, la entrega de 14.057 toneladas de Bienestarina Más, 2.475 toneladas de Bienestarina Líquida (11.673.588 unidades



de 200 ml) y 574 toneladas de Alimento para la mujer gestante y madre lactante. Con una inversión de \$121.024.527.592 pesos.

## **2. Agencia Logística de las Fuerzas Militares – Presupuesto 2019:**

- 315 mil millones de pesos, en la partida de Productos alimenticios, bebidas y tabaco.

De acuerdo con el Informe de Gestión 2018 de la Agencia Logística para las Fuerzas Militares, en dicho año se ensamblaron 194.863 raciones de campaña, se produjeron 603.637 libras de café y 526.275 unidades de pan y se suministraron 19.551.727 estancias de catering en 123 comedores.

## **3. Ministerio de Educación – Presupuesto 2019:**

- 1,07 billones de pesos, en la partida de Implementación del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en Colombia.

Así las cosas, alrededor de 1,53 billones de pesos fueron destinados a la compra de alimentos con destino a instituciones públicas, a lo que podría agregarse otras materias primas de origen colombiano, pero con uso textil, de la industria manufacturera, incluso agropecuaria diferente a la de alimentos.

De acuerdo con el Informe de Gestión 2018 del Ministerio de Educación Nacional, en el país se tuvo una contratación de 5.451.223 raciones, distribuidas así: 3.824.429 raciones de complementos alimentarios jornada mañana / tarde y 1.626.794 raciones de almuerzo, en un total de 40.527 sedes educativas de 95 Entidades Territoriales Certificadas - ETC.

En esa medida, es fundamental el apoyo de iniciativas que busquen dar alternativas y soluciones, para prevenir la insolvencia económica de los productores agropecuarios, que a causa del COVID-19. Propuestas como el aumento del consumo de productos que tengan origen nacional, a través de la toma de conciencia y apoyo del consumidor al agro colombiano, mitigará el impacto en la caída de las ventas y permitirá aliviar el impacto económico que enfrentan.



## Proyecto de Ley Número \_\_\_ de 2020

### “Por la cual se promueve la compra de alimentos de origen nacional por parte de las instituciones públicas de Colombia”

**Artículo 1. Objeto.** Articular la demanda de alimentos y materias primas agropecuarias, que de acuerdo con sus objetivos misionales y competencias funcionales le corresponde adquirir a las instituciones públicas del orden nacional, departamental o municipal, con la oferta productiva agrícola y pecuaria interna, como instrumento eficiente para promover la competitividad sectorial y el consumo nacional.

**Artículo 2. Origen de las compras públicas.** Las instituciones de que trata el artículo anterior, siempre que se presente igualdad de condiciones económicas y de calidad en los productos que les corresponda adquirir, en los diferentes procesos de contratación, propenderán por la adquisición de productos de origen nacional certificado.

**Artículo 3. Ajuste de Precio.** Cuando el precio del producto nacional supere el nivel de precios del producto importado, los oferentes del producto nacional tendrán la oportunidad en el respectivo proceso de contratación de ajustar su precio para que quede en igualdad de condiciones del precio del producto importado.

**Parágrafo 1.** De acuerdo con las decisiones de los órganos de dirección de los Fondos de Estabilización de Precios del Sector Agropecuario regulados por el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993, se podrán realizar operaciones de estabilización de precios estableciendo cesiones o compensaciones de acuerdo con las circunstancias del mercado, para las operaciones de venta interna cuando se trate de la adquisición de productos del sector agropecuario destinados a los estratos más vulnerables de la población.

**Parágrafo 2.** No se permitirá la asignación de subsidios directos a la producción nacional con el fin de facilitar o habilitar la competencia en el mercado de compras públicas, en relación con los productos importados.

**Artículo 4. Proceso de Mezcla y/o reconversión.** Para efectos de participar en los procesos de contratación realizados por las instituciones de que trata el artículo 1º



de la presente ley, no se habilitará la presentación de ofertas de producto que sea el resultado de un proceso de combinación o mezcla de producto nacional con el producto homólogo de origen importado.

**Artículo 5. Certificación de producto colombiano.** Para certificar el origen nacional de los productos (alimentos y materias primas agropecuarias), que adquieran las instituciones de que trata el artículo 1º de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo – MCIT, determinará los procedimientos e instituciones habilitadas para acreditar el origen del producto nacional.

**Artículo 6.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables congresistas,

**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República