

## CONCEPTO 1.728

### CONSEJO DE ESTADO

#### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

**Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce**

Bogotá. D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil seis ( 2006 )

**Radicación. 1728**

**Referencia: Control de precios de agroquímicos.**

**Competencia. Alcance de la expresión “productos del sector agropecuario”. Artículo 61 de la ley 81 de 1988.**

El señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural solicita concepto de la Sala sobre la autoridad administrativa competente para controlar los precios de los productos agroquímicos, en los siguientes términos:

*“1. A la luz de lo establecido en los artículos 60 y 61 de la ley 81 de 1988 cuál órgano del poder ejecutivo tiene la competencia de implementar cualquier grado de control sobre los precios al consumidor de los agroquímicos?”*

*“2. Se somete a dictamen de esa Corporación el alcance de lo establecido en el artículo 61 literal a) de la ley 81 de 1988 en lo que atañe a la expresión “productos del sector agropecuario”.*

Como antecedente de la consulta, el señor Ministro señala la importancia de los insumos agropecuarios y principalmente de los agroquímicos en la estructura de costos de la producción agrícola nacional -los cuales informa tienen una participación entre el 10 y el 50 por ciento de tales costos, dependiendo del tipo de cultivo, la tecnología aplicada y la región donde se desarrolle-, y la tendencia alcista que los precios de estos productos ha venido registrando en el mercado, particularmente el de los fertilizantes, que si bien se encuentran atados al precio internacional del petróleo -materia prima de los agroinsumos-, la revaluación del peso frente al dólar no se ha traducido en una disminución en los precios.

Adicionalmente, manifiesta el interés del Gobierno en contar con la certeza jurídica necesaria para ejercer la facultad de intervención sobre los precios de los insumos químicos agropecuarios, a pesar de que el origen de estos productos no es agropecuario, pero su destinación final si lo es.

## La Sala considera:

Con el fin de dar respuesta a los interrogantes formulados, procede la Sala a determinar el régimen jurídico de la intervención estatal en los precios de los insumos químicos agropecuarios y en particular, la autoridad administrativa que tiene a su cargo el ejercicio de esta función en el sector agropecuario.

### **I. Corresponde al legislador determinar las condiciones de ejercicio de las competencias intervencionistas**

La Constitución Política establece los derechos, libertades y garantías que determinan el contexto en el que se desarrollan las relaciones económicas entre los distintos sujetos, entre ellos, la libertad de ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada - dentro de los límites del bien común -, la libre competencia económica, la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos conforme a la ley y, la protección de las formas asociativas y solidarias de propiedad (artículos 58 y 333 de la C. P.).

No obstante su consagración general, estas libertades y derechos no tienen carácter absoluto, pues pueden ser delimitados por el legislador cuando el interés general así lo exija, como en efecto lo dispone el artículo 333 de la Carta:

*“Artículo 333. 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. (Destaca la Sala )*

Si bien desde esta perspectiva de las garantías y derechos económicos, se advierten limitaciones o restricciones a su ejercicio en razón del interés social, desde la óptica del papel del Estado en la economía, la capacidad del poder público para intervenir en las distintas etapas del proceso económico, es parte de la identidad ontológica de éste, como lo establece el artículo 334:

*“Artículo 334. 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 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.*

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

De este precepto pueden precisarse las siguientes características principales de la intervención:

**Objeto:** Comprende las distintas actividades industriales, comerciales y de adquisición que pueden cumplirse en las etapas de la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en particular las relacionadas con los servicios públicos y privados, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo.

**Medio de intervención:** La Constitución exige que la intervención debe ser dispuesta por el legislador, como quiera que la afectación de los derechos y garantías solo puede tener fundamento en el principio de representación popular en cabeza del único centro de emisión legislativa, acorde con nuestra forma de organización política unitaria -artículo 1º-, de manera que corresponde a la ley determinar las actividades específicas objeto de intervención, las modalidades o instrumentos administrativos, las autoridades competentes y el alcance de las medidas. Por ello, el artículo 150 dispone:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

*21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deben precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.”*

Cuando se trata del ejercicio de las funciones intervencionistas de policía administrativa, del mismo modo corresponde al legislador expedir las normas a las que debe sujetarse el gobierno para el efecto (artículo 150.8 C. P.).

**Fines de la intervención:** La Carta la justifica cuando a través de ella se busca racionalizar la economía, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes, preservar un ambiente sano y tender a la garantía de un orden económico justo enunciado en el preámbulo de la Constitución, mediante la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Está concebida especialmente como un instrumento de democratización económica para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y dar pleno empleo a los recursos humanos e igualmente, para *“promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”*.

Confrontado este régimen frente a las características generales del caso consultado de control de precios, puede advertirse que esta medida de intervención - entre las diversas que pueden implementarse como las de dirección o regulación de la economía, inspección, vigilancia y control -, recae sobre el proceso de comercialización o de adquisición de bienes, en la etapa de distribución o consumo de los mismos, mediante la regulación de un elemento del negocio jurídico, el precio o contraprestación económica de los contratos, a través del cual se enajenan y adquieren bienes en el mercado y

con el fin de ajustar los costos de producción de unos bienes y de un sector de la economía, de manera que tal control repercuta favorablemente en el consumo final y en las condiciones de acceso a los mismos, de lo cual se desprende que este instrumento corresponde a los elementos descritos del ordenamiento constitucional, esto es, al objeto, fines y medios de la intervención económica.

A partir de los presupuestos anteriores, procede la Sala a analizar las disposiciones legales vigentes en materia de intervención en el sector agrícola, con el fin de establecer cuál es la autoridad competente para regular el precio de los insumos agropecuarios, y en particular de los agroquímicos de uso agrícola.

## **II. Política de precios en el sector agropecuario. Evolución Legislativa.**

### **1. Ley 81 de 1988. Por la cual se reestructuró el Ministerio de Desarrollo y se dictaron normas en materia de política de precios**

La ley 81 de 1988, por la cual se reestructuró el entonces Ministerio de Desarrollo y se dictaron normas en materia de política de precios, prevé las diversas modalidades de intervención –artículo 60- según su intensidad, la cual va desde el ejercicio pleno de la iniciativa privada, solo sujeto al cumplimiento de unas cargas de información, o bien al establecimiento de parámetros para su fijación por las partes, hasta la determinación administrativa del precio máximo en la que se limita la autonomía negocial de los contratantes de un bien o servicio respecto de la contraprestación económica, mediante la fijación de un tope. Así, el artículo 60 de la ley 81 de 1988, distingue entre:

**i) 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;

**ii) 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;

**iii) 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.

En concordancia con lo anterior, el legislador distribuyó en las diferentes autoridades administrativas, la competencia para desarrollar la política de precios, así:

*“Artículo 61. De las entidades que desarrollan las políticas de precios. El establecimiento de la política de precios, su aplicación así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde a las siguientes entidades:*

- a) **El Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario;**
- b) Al Ministerio de Minas y energía, para el petróleo y sus derivados, carbón, gas a distribuidores y demás productos mineros;
- c) El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando sea subsidiado por el Estado, las del transporte terrestre intermunicipal e interdepartamental y las del fluvial;
- d) Al Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, las tarifas del transporte aéreo nacional.
- e) A la Junta de Tarifas de Servicios Públicos, las tarifas de agua, energía eléctrica, gas a usuarios finales (...)
- f) Al Ministerio de Desarrollo Económico, para los espectáculos públicos, los productos de la industria manufacturera (...)

*“Parágrafo. El Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes-, decidirá en casos de duda, a qué entidad corresponde establecer y aplicar la política de precios en cualquiera de sus modalidades.*

*“En caso de alta integración vertical entre la materia prima y el proceso de transformación industrial, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes-, definirá si los precios los regula el Ministerio de Desarrollo Económico o aquél al cual se encuentre sometido el control de la materia prima.” (Destaca la Sala)*

Cabe señalar que la ley 81 de 1988, le asignaba al Ministerio de Desarrollo Económico una competencia de carácter residual en materia de precios, vale decir, cuando no corresponda a otra u otras entidades -artículo 2°. Competencia que actualmente está en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.[1]

En efecto, el decreto 210 de 2003 - expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 16, literal b) de la citada ley 790 -, le asigna a la Dirección de Regulación del Ministerio la función de **formular, implementar y hacer seguimiento a las políticas públicas de regulación, normalización, acreditación, evaluación de la conformidad, certificación, metrología, calidad, promoción de la competencia y protección del consumidor** y formular, coordinar y elaborar los estudios necesarios en esas materias ( art. 28. 1) y en particular, en relación con las políticas de precios, las de:

*“11. Formular, implementar y hacer seguimiento a la política nacional de precios de bienes y servicios, identificar y desarrollar mecanismos para la determinación de los productos y servicios que se deban someter al régimen de control de precios en cualquiera de sus modalidades y servir de Secretaría Técnica y prestar el apoyo requerido por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos.”(negrillas fuera del texto)*

## **2. Decreto ley 501 de 1989. Por el cual se modificó la Estructura Orgánica del Ministerio de Agricultura y determinan las funciones de sus dependencias.**

El artículo 3° del decreto 501 de 1989[2] - expedido en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 37 de la Ley 30 de 1988 , señalaba entre las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la siguiente:

*“Artículo 3o. El Ministerio de Agricultura cumplirá las siguientes funciones: (...)*

*“o). Determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios y fijarlos cuando a ello hubiere lugar; (...)” [3] ( Subraya y negrillas de la Sala)*

Nótese que este precepto precisó el ámbito objetivo de la competencia sobre los productos agropecuarios, entendiendo por estos los originarios del mismo sector agropecuario y también los insumos que se utilizan en él.

Sobre las atribuciones de fijación estatal de precios por el Ministerio de Agricultura, la Sala Contenciosa del Consejo de Estado sostuvo:

*“No existe discrepancia entre las partes, y en ello coincide la Sala en cuanto que el **Decreto 501 de 1989**, en su artículo 3o., literal o) **en forma imperativa le asigna al Ministerio de Agricultura la facultad para fijar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios** y en el literal ñ), la función de fijar de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Económico, los criterios a que debe sujetarse la fijación de cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional. **Esta misma atribución se encuentra consignada en el literal g) del artículo 2o. de la Ley 81 de 1988, orgánico del Ministerio de Desarrollo Económico, norma que al referirse a las entidades que desarrollan las políticas de precios, en su artículo 61 preceptúa** que: “El establecimiento de la política de precios, su aplicación así como la fijación cuando a ello haya lugar, por medio de Resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde a las siguientes entidades: a) Al Ministerio de Agricultura para los productos del sector agropecuario..”. (...)*

*“La competencia de los señores Ministros en la materia tratada está, como atrás se dijo, puntualizada en las disposiciones legales aludidas: Decreto 501 de 1989 y Ley 81 de 1988.(...)”*

*“La determinación de la **política y fijación de precios de los productos e insumos agropecuarios**, a la vez que la fijación de las cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional - la fibra de algodón es una de ellas -, son funciones que, como atrás se dijo, tienen carácter imperativo, como que es una clara y precisa forma de ejercicio de la intervención que el Estado, como director general de la economía debe cumplir en procesos de esta índole con miras a obtener los objetivos consignados en el canon 32 de la Constitución Política,(...)”[4] (Negrilla fuera del texto original).*

Cabe señalar que el decreto ley 501 de 1989, por el cual se reestructuró el Ministerio de Agricultura, no derogó expresa o tácitamente lo dispuesto en los artículos 60 y 61 de ley 81 de 1988, pues ésta última es una ley que regula un mecanismo de intervención del Estado en los diferentes sectores económicos – regulación de política de precios-, y el decreto ley de reestructuración no creó un marco de competencias que modificara las que esa cartera tenía asignadas. Conclusión que coincide con la posición asumida por esta Corporación en el fallo citado, en el cual, se interpretaron sistemáticamente,[5] las disposiciones aludidas.

### **3. Ley 101 de 1993. Por la cual se expidió la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero**

La ley 101 de 1993, fue expedida en el marco de las previsiones contenidas en los artículos 64,65,66 de la Constitución Política. En la exposición de motivos de la ley en comento, sobre la intervención del Estado en este sector de la economía, se lee:

*“La expedición de una nueva Constitución Política en Colombia coincide con un profundo cambio en el modelo de desarrollo económico nacional. Por tanto, la oportunidad es propicia para adoptar nuevos ordenamientos jurídicos que le dan al aparato productivo reglas de juego claras, estables y consistentes con el espíritu de la Carta, al cual debe, naturalmente ajustarse la política económica.*

*“En el caso de sector rural, la estirpe agraria de las nuevas disposiciones amerita la elaboración de **un estatuto integral que recoja** e interprete cabalmente sus alcances y objetivos de suerte que el ejecutivo cuente con instrumentos idóneos para aplicarlas, y el Congreso para vigilar su cumplimiento.*

*“Dentro de este orden de ideas, el proyecto que se somete a la consideración del parlamento obedece a la potestad del Estado para intervenir en la economía, le da facultades al Gobierno para dirigir la política sectorial dentro de lineamientos que propone, y establece parámetros que le ofrecen a la Rama Legislativa la posibilidad de hacer seguimiento y evaluar la gestión de aquél. (...)*

*“Los artículos 333, 334 y 340 prevén que el Estado evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. Que al estar la dirección de la economía a su cargo, intervendrá también en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, y en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes. “*

En concordancia con lo anterior, el artículo 6º prevé:

*“**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.** “*

Puede observarse que el legislador impone al Gobierno Nacional dar prioridad al desarrollo integral del campo, al momento de desplegar la actividad administrativa que le es propia, y para tal fin determina el ámbito objetivo en el que debe reflejarse tal protección, esto es, la reglamentación sobre precios y los costos de producción, poniendo de presente **la correlación inescindible entre el control de los precios y los costos de producción entre los cuales se encuentran los insumos agropecuarios**. En esta medida puede afirmarse que el legislador tiene en cuenta los costos de producción de los insumos agropecuarios, imponiendo un verdadero mandato al Gobierno para el cumplimiento de sus competencias reglamentarias y administrativas.

Adicionalmente, la ley 101 de 1993 contempla los siguientes mecanismos para la estabilización de precios del sector agrícola y pesquero:

- Creación de los “Fondos de estabilización de precios” con el objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros –artículo 36.
- Intervención en la comercialización de los productos agropecuarios,[6] en cabeza del Idema[7], en el evento en que “se presenten graves

situaciones de desabastecimiento o fallas en los mercados calificadas como tales por la Junta Directiva del IDEMA con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado, o cuando el Ministerio de Agricultura haya fijado precios de intervención "-artículo 48-.

- Determinación de los precios mínimos de garantía.- El Ministerio de Agricultura, mediante resolución motivada está facultado por esta ley para fijar los precios mínimos de garantía, considerando para ello, los precios de los mercados internacionales, el margen de protección otorgado por el régimen arancelario, los costos portuarios y los costos de almacenamiento de las cosechas nacionales; en todo caso, el precio fijado no podrá ser inferior al costo mínimo de importación determinado por el régimen arancelario vigente, pudiéndose descontar el costo de almacenamiento de las cosechas nacionales -artículo 50-.

De lo expuesto es dable concluir que aunque la ley 101 de 1993, es una ley general para el sector y contempla diversos mecanismos de regulación en aras de proteger la producción de alimentos, no se ocupa en particular de los instrumentos y modalidades de fijación administrativa de precios, a los cuales hace apenas mención, de manera que sus efectos derogatorios no recaen sobre la legislación precedente que sí los regula, y en consecuencia la fuente normativa que consagra la facultad de intervenir en la política de precios son los artículos 60 y 61 de la ley 81 de 1988. Lo anterior hace que las dos disposiciones legales sean complementarias, cada una con los respectivos alcances que se han precisado.

#### **4. Decreto extraordinario 1279 de 1994**

El artículo 98 de la ley 101 de 1993 concedió facultades extraordinarias al gobierno para reestructurar administrativa y operacionalmente el Ministerio de Agricultura, al amparo de las cuales se expidió el decreto extraordinario 1279 de 1994, el cual atribuyó a dicho organismo la función de regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, **determinar la política de precios de dichos productos y sus insumos cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados** y proponer a los organismos competentes la adopción de medidas o acciones correctivas de distorsiones en las condiciones de competencia interna de los mercados de dichos productos - artículo. 4° literal r) -.

Este decreto extraordinario 1279 fue derogado, con excepción del artículo 12, por el artículo 22 del decreto 2478 de 1999.

#### **5. Decreto 2478 de 1999. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones.**

En efecto, en vigencia de la Constitución de 1991 y por tanto de la atribución presidencial para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (artículo 189.16



C.P.), establecidos por el artículo 546 de la ley 489 de 1998, el decreto 2478 de 1999 -de naturaleza administrativa- estableció las funciones del Ministerio de Agricultura y en relación con la materia analizada dispuso:

*“Artículo 3o.[8] Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá, además de las que determina el artículo 59 10 de la Ley 489 de 1998, las siguientes funciones: (...)*

*13. Regular los mercados internos de productos agropecuarios y pesqueros, determinar la **política de precios de dichos productos y sus insumos** cuando se considere que existan fallas en el funcionamiento de los mercados y proponer a los organismos competentes la adopción de medidas o acciones correctivas de distorsiones, en las condiciones de competencia interna de los mercados de dichos productos.” (negrillas de la Sala)*

Esta disposición reitera la atribución del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para determinar la política de precios de los productos agropecuarios y precisa su procedencia sobre los insumos, ya prevista anteriormente.

Sobre el alcance de este decreto debe ponerse de presente que si bien el Presidente de la República tiene autorización para modificar la estructura de los ministerios, de conformidad con la ley, dicha atribución para expedir normas de estirpe administrativa, debe distinguirse de la exigencia de norma legal que le dé origen a la intervención del Estado en la economía, y por ello, la competencia para determinar la política de precios ha de sustentarse en preceptos de jerarquía legal.

Lo anterior no significa que un acto administrativo que desarrolle competencias intervencionistas previstas por la ley o las reglamente, conlleve necesariamente su ilegalidad o inconstitucionalidad, como lo ha señalado esta Corporación:

*“Frente al cuarto cargo: Violación del artículo 334 de la Constitución Política, la cual señala que el Estado intervendrá en la economía por mandato de la ley.*

*“Tal y como se sostuvo en la providencia que denegó la suspensión provisional de los efectos de la norma acusada, **el hecho de que la norma interventora sea de carácter reglamentario no implica necesariamente la violación del canon constitucional en estudio, dado que es posible que la misma sea desarrollo de una norma legal, como ocurre en el caso sub examine.(...***

*“En consecuencia, mal puede decirse que se desconoció el principio de legalidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones, pues el Gobierno Nacional expidió la norma demandada con base en la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política, no violándose por lo tanto tampoco el numeral 21 del artículo 150 ibídem.” [9] (negrillas de la Sala)*

En consecuencia, el régimen normativo que otorga funciones intervencionistas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se encuentra conformado tanto por las normas legales de los artículos 60 y 61 literal a) de la ley 81 de 1988 para determinar la política de precios, aplicarla y fijar por acto administrativo precios oficiales, como por lo dispuesto en la ley 101 de 1993 y las disposiciones de carácter administrativo contenidas en el decreto 2478 de 1999, el cual no ha sido suspendido, anulado ni derogado.

### III. Alcance de la expresión “productos del sector agropecuario”

Con el fin de dilucidar el alcance de la expresión “**productos del sector agropecuario**” contenida en el literal a) del artículo 61 de la ley 81 de 1988 y establecer si ésta comprende la facultad de intervenir en la fijación de precios de los insumos químicos agropecuarios o agroquímicos, es procedente definir qué se entiende por producto agrícola, insumo y agroquímico.

#### 1. Productos agrícolas. Definición.

Nuestra legislación no cuenta con una definición de producto agrícola, razón por la cual, se acudirá a la legislación comparada y la doctrina nacional y extranjera, que desde diversas perspectivas –biológica, económica, impositiva, contable-, explican el contenido de este término:

*“Los productos agrícolas no son materia inerte o sin vida, están compuestos de células vivas (unidades de vida). **Por lo tanto son entes vivos.** (...) Los productos agrícolas son diversos tipos de órganos o estructuras botánicas que son aprovechadas por el hombre, entonces de acuerdo a esta definición podemos clasificar los productos agrícolas en tres grupos: a) Frutos; b) estructuras vegetativas: tallo, hojas, flores c) Estructuras subterráneas: raíces, zanahoria etc.”[10]*

*“Producto agrícola quiere decir cualquier artículo, alimento, semilla, fertilizante, ganado, abeja, ave, animal de piel o animal salvaje. **Un producto no incluye artículos que se han alterado por medio de operación de convertir su estado natural o crudo en estado elaborado.**”[11]*

*“Productos agrícolas: son aquellos obtenidos de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras que no hayan sido sometidos al procesamiento industrial o para el consumo directo (...)”.[12]*

*“Producto agrícola: Cualquier especie o producto agrícola, fresco o procesado, además de cualquier especie o producto pecuario, que se comercialice en los Estados Unidos para consumo humano o animal. [13]*

*“Producto agrícola es el producto ya recolectado, procedente de los activos biológicos del ente económico. Un activo biológico es un animal vivo o una planta. La transformación biológica comprende los procesos de crecimiento, degradación producción y procreación que son la causa de los cambios cualitativos o cuantitativos en los activos biológicos. Un grupo de activos biológicos es una agrupación de animales vivos, o de plantas que sean similares. La cosecha o recolección es la separación del producto del activo biológico del que procede, o bien el cese de los procesos vitales de un activo biológico.”[14]*

*“Por productos agrarios se debe entender los productos que se obtienen de la agricultura. Con objeto de aclarar el contenido de este libro conviene recordar que los productos agrarios pueden clasificarse en:*

- a) Productos destinados a la alimentación humana.*
- b) Productos destinados al reemplazo en la agricultura.*
- c) Productos no alimenticios destinados a la industria.”.[15]*

#### 2. Insumos agropecuarios y agroquímicos. Definición.

El decreto 1840 de 1994, reglamentario de la ley 101 de 1993 -Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero- define “insumo agropecuario”, en los siguientes términos:

*“Artículo 3. Para los efectos del presente Decreto se establecen las siguientes definiciones: (...)*

*“c) **Insumo agropecuario:** Todo producto natural o sintético, biotecnológico o químico, utilizado para promover la producción agropecuaria, así como para el diagnóstico, prevención, control, erradicación y tratamiento de las enfermedades, plagas, malezas y otros agentes nocivos que afecten a las especies animales y vegetales o a sus productos.” (Destaca la Sala).*

En concordancia con lo anterior, la ley 822 de 2003, por la cual se establecen los requisitos y procedimientos para el registro y control y venta de agroquímicos en el territorio nacional, señala:

*“Artículo 3º.- Para los efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por: (...)*

*3) **Agroquímico genérico. Es aquel producto o sustancia química utilizada en la agricultura, la ganadería o la actividad forestal que se encuentra en estado de la técnica y se considera de dominio público. (...)**”(Destaca la Sala)*

Las definiciones de orden legal y doctrinal citadas, llevan a concluir que, si bien es cierto, en estricto sentido los productos agrícolas son aquellos que se originan y se obtienen de la actividad agrícola, también lo es que, los agroquímicos son insumos o productos que por su destinación a la actividad agrícola hacen parte de este sector.

En consecuencia, la competencia que le atribuye la ley 81 de 1988 –artículo 61- al Ministerio de Agricultura para aplicar la política de precios para “los productos del sector agrícola” comprende no solamente los productos de origen en el sector agropecuario –alimentos etc-, sino también aquellos que son utilizados en el proceso de producción de los mismos, pues si el legislador hubiese querido restringirlo a los primeros, resultaría innecesaria la remisión al sector. Prueba de ello es que la legislación expedida con posterioridad a dicha ley - decreto ley 501 de 1989, ley 101 de 1993, decreto ley 1279 de 1999-, y el decreto 2478 de 1999, consideran los insumos agropecuarios como productos que por su destinación específica hacen parte del sector agrícola.

El anterior análisis normativo le permite a la Sala concluir que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo gubernamental competente para determinar la política de control de precios de los productos agropecuarios y sus insumos, dentro de estos de los agroquímicos de uso agrícola.

### **La Sala responde:**

1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el organismo competente para ejercer la intervención del Estado en materia de política de precios de los productos del sector agropecuario, a través de las distintas modalidades de control establecidas en el artículo 60 de la ley 81 de 1988 –régimen de control directo, de libertad regulada o de libertad vigilada-. En consecuencia, le

competete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la fijación de la política de precios de los productos agroquímicos que correspondan al concepto de insumos agropecuarios.

2. La expresión “productos del sector agropecuario” contenida en el artículo 61 de la ley 81 de 1988, comprende los productos originarios del sector -productos agrícolas-, así como también aquellos que son utilizados en el proceso de producción de los mismos –insumos agrícolas y agroquímicos-.

Transcríbase al señor de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO**      **GUSTAVO APONTE SANTOS**  
Presidente de la Sala

**LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**      **FLAVIO AUGUSTO**  
**RODRIGUEZ ARCE**

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Secretaria de la Sala

---

[1]. Ley 790 de 2002. Artículo 4o. *“Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico. Fusióñese el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y confórmese el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. **Los objetivos y funciones del Ministerio de Desarrollo y Comercio serán las establecidas para los ministerios fusionados.** Cuando alguna de las funciones de los ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.”.*

[2]. *El artículo 28 literal h) atribuyó a la Dirección General de Comercialización la función de presentar al Comité de Gabinete del Ministerio, análisis del comportamiento y proyectos de decisión sobre el manejo de instrumentos de la política de comercialización tales como liberación o fijación de precios de los productos e insumos agropecuarios y pesqueros.*

[3]. *Derogado por el decreto ley 1297 de 1994. Artículo 48.*

[4]. *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 17 de Mayo de 1991. Referencia: Expediente No. 1374*

[5]. Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 1999. "Atendiendo al principio de interpretación sistemática de la ley, que considera la norma como parte de un todo cuyo significado y alcance debe entonces fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece".

[6]. Gaceta Congreso No. 53 del 26 de marzo de 1993.-Exposición de Motivos. Ley 101 de 1993. "Comercialización de bienes agropecuarios.- En cuanto toca con el principio de la intervención del Estado en la regulación de las existencias estratégicas y de los precios de los productos almacenables de mayor importancia en la canasta familiar de los consumidores, el libre juego de las fuerzas del mercado no siempre es el mecanismo más indicado para asignar de manera socialmente óptima los recursos en la economía. (...) "Dentro de este orden de ideas, los precios mínimos de intervención que fije dicho instituto para proteger la producción agropecuaria nacional, no podrán ser inferiores a los valores que configuren la base gravable de los impuestos a las importaciones de esos mismos bienes" (...)

[7]. Decreto 1675 de 1997. Por el cual se suprime el IDEMA y se ordena su liquidación. Artículo 5°. Traspaso de funciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

[8]. Artículo aclarado por el artículo 1° 9 del Decreto 967 de 2001.

[9]. Sentencia de agosto 15 de 1996, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Ref.: Expediente No 3323.

[10] [www.cipotato.org/papandina/Documents/Nociones\\_del\\_Manejo\\_de\\_Postcosecha.pdf](http://www.cipotato.org/papandina/Documents/Nociones_del_Manejo_de_Postcosecha.pdf)  
Documento: Nociones del Manejo Post Cosecha. Kurt Manrique Klinge. Ph. D. Departamento de mejoramiento de recursos genéticos. Centro Internacional de la papa.

[11]. [www.sacima.iv/pet/pls/dd](http://www.sacima.iv/pet/pls/dd) United States Department of the Treasury

[12]. [www.asambleanacional.gov.ve](http://www.asambleanacional.gov.ve).

[13]. [www.udca.edu.co/es/download.php?uid=0&grupo=62&leng=es&det=3409](http://www.udca.edu.co/es/download.php?uid=0&grupo=62&leng=es&det=3409).

[14]. [www.jccconta.gov.co/Consejo-Tecnico/estandares/3-6.htm](http://www.jccconta.gov.co/Consejo-Tecnico/estandares/3-6.htm) - 23k -.

[15]. Economía de los mercados agrarios. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid. Pedro Caldentey Albert y Ana Cristina Gomez Muñoz. Pag. 14