

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 250002341000201502137-00
Demandante: CAMILO ARGAEZ CASALLAS
Demandado: MINISTERIO DE MEDIO AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL Y OTROS
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E
INTERESES COLECTIVOS**
SENTENCIA

Agotados los trámites procesales la Sala profiere sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instaurada por el señor Camilo Arguez Casallas, en nombre propio, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

El actor popular solicitó el amparo de los derechos e intereses colectivos de los consumidores y usuarios y el artículo 44 de la Constitución con motivo de las medidas injustificadas que se han implementado para prohibir o limitar la importación de arroz al país proveniente de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en detrimento de los consumidores colombianos quienes tienen que pagar un precio muy alto y distorsionado por el arroz¹.

I. ANTECEDENTES

¹ Folio 1 cuaderno principal.

1. La demanda

El demandante formuló las siguientes pretensiones (Fl. 12 Cdo. No. 1):

Primera: Que se declare que la Nación- Ministerio de Agricultura y/o el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) han vulnerado los derechos colectivos de los consumidores, así como los derechos de los niños y los adolescentes, al establecer medidas injustificadas a la importación al país de arroz proveniente de los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Segunda: Que como consecuencia de la anterior pretensión y con el fin de hacer cesar la vulneración a los intereses colectivos invocados, se le ordene a la Nación- Ministerio de Agricultura y/o el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), levantar y eliminar todas las medidas que impidan y/o limiten la importación de arroz proveniente de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).”.

Las anteriores pretensiones tienen fundamento en los siguientes **hechos**.

Es indiscutible la importancia del arroz en la dieta humana y en la canasta familiar de los colombianos. La cadena de producción de arroz está conformada por los cultivadores de arroz paddy verde, las industrias molineras de arroz y los mayoristas y comercializadores de arroz blanco.

Por regla general, la importación de arroz a Colombia se encuentra gravada con un arancel fijo del 80% a terceros países, tal como lo estatuye el Decreto 4927 de 2011 o el Arancel de Aduanas Nacional en su capítulo 10, partida 10.06.

La existencia de dicho arancel no aplica para el arroz proveniente de los países que hacen parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pues en virtud del Acuerdo de Cartagena, Colombia se comprometió a permitir la libre circulación sin arancel de las mercancías provenientes de los demás países miembros de esta comunidad.

La CAN es un organismo internacional que tiene como propósito avanzar hacia la conformación de una comunidad subregional andina mediante un sistema de integración y cooperación que propenda por el desarrollo

económico, equilibrado y compartido entre sus países miembros, entre los cuales se encuentran Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

La CAN fue creada mediante un tratado multilateral conocido como el Acuerdo de Cartagena el cual fue suscrito el 26 de mayo de 1969. El Acuerdo de Cartagena fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano, mediante la Ley 8 de 1973.

El 31 de enero de 1993 entró en funcionamiento la zona de libre comercio andina (ZLACA) para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela; y, posteriormente, hizo su ingreso Perú.

Con base en el Acuerdo de Cartagena la existencia de una ZLACA implica que los países miembros de la CAN deben permitir la libre circulación de los bienes que provengan de otros países de dicha comunidad. Como resultado de lo anterior, al arroz que provenga de Bolivia, Ecuador o Perú no se le aplica el arancel del 80% a que se refiere el Decreto 4927 de 2011 y tampoco puede ser objeto de gravámenes ni de cualquier otro tipo de restricción.

La CAN está conformada por varios organismos internos, lo que incluye la Comisión de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia.

El Tribunal Andino, cuya sede es la ciudad de Quito, es un organismo de carácter permanente, supranacional y comunitario. Fue instituido, entre otros propósitos, con el fin de declarar la legalidad del derecho comunitario y asegurar su interpretación y aplicación uniforme por parte de los países miembros.

En desarrollo del principio *pacta sunt servanda* Colombia no puede adoptar medidas que sean contrarias al ordenamiento jurídico andino o que obstaculicen su aplicación.

Pese a las obligaciones asumidas por Colombia en el Acuerdo de Cartagena y en el tratado de creación del Tribunal Andino de Justicia, desde mediados de la década de los noventa el Ministerio de Agricultura y el ICA, han implementado una serie de medidas no arancelarias para restringir la importación de arroz proveniente de la CAN (específicamente de Ecuador y Perú), con la excusa de proteger los intereses de los cultivadores nacionales de arroz paddy.

Tales medidas han incluido la imposición de contingentes para la importación de arroz, la exigencia de vistos buenos, la absorción de la cosecha nacional de arroz, la anulación de registros para la importación del producto y el establecimiento de requisitos fitosanitarios innecesarios.

En pronunciamientos del Tribunal Andino de Justicia se han estudiado demandas por la obstaculización de la importación de arroz por parte de Colombia y por haber abusado del derecho y de instrumentos de excepción al principio de libre circulación de mercancías previsto en el ordenamiento jurídico comunitario, entre los que cabe mencionar la sentencia de 14 de abril de 2005 en el proceso con radicado 118-AI-2003 y la decisión de 19 de julio de 2012 por desacato a la sentencia de 2005.

Como consecuencia del desacato, el Tribunal Andino de Justicia sancionó al país autorizando a los países miembros de la CAN a la imposición de un gravamen adicional del 10% a las importaciones que realicen de Colombia de ocho productos de sectores relacionados o conexos con el agrícola.

El precio del arroz en Colombia es 62% más alto que en Ecuador y Perú, lo que indica que el consumidor colombiano no solo ingiere en promedio la mitad del arroz que se consume en el resto del mundo sino que, además, paga un precio mucho más alto por él (cita estudio de Fedesarrollo).

De conformidad con el artículo 44 de la Constitución los niños tienen, de manera prevalente, derecho a una alimentación equilibrada y a que el

Estado garantice su desarrollo armónico e integral. Esto es, los demandados, por razones aparentemente políticas, reiteradamente han violentado este derecho de los niños colombianos y, en consecuencia, han llevado a que frente a esta población se genere una situación de riesgo e inferioridad.

Aseguró que esta ilegal y continua política de cierre de fronteras ha tenido como efecto un incremento en el contrabando del arroz, situación que además de afectar a las personas que el Ministerio de Agricultura pretende proteger, también puede poner en peligro a los consumidores colombianos, pues los productos introducidos fraudulentamente al país no cuentan con los permisos fitosanitarios de rigor.

2. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderado judicial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, contestaron la demanda oportunamente.

2.1 Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Señaló que es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tiene como misión proteger la sanidad agropecuaria del país. Además, es responsable de prevenir la introducción y propagación de plagas o enfermedades que puedan afectar la ganadería nacional. Por lo tanto, afirma que no tiene injerencia en los hechos relatados por el actor popular.

No hay evidencia de que hubiese existido o exista una escasez de arroz en el país con las características indicadas por el demandante. Por el contrario, lo que se pretende evidenciar es que la medida del Estado se

encuentra orientada a impedir una sobreoferta debido a la importación del arroz, la cual afectaría a los productores nacionales.

Propuso las excepciones de ausencia de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos y la de falta de legitimación en la causa por pasiva (Fls. 153 a 165 del cuaderno 1).

2.2 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Precisó algunos conceptos que se oponen a la procedencia de la acción popular. En primer lugar, señala, que el actor no concretó una responsabilidad específica contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus referencias son difusas y no concretas acerca del por qué esa cartera ministerial está violando supuestamente los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y los derechos de los niños y adolescentes. El actor popular se limitó a afirmar que hay una serie de medidas implementadas para restringir la importación de arroz, sin que allegue prueba sumaria que permita advertir tal circunstancia.

En segundo lugar, especificó que citar ejemplos, hipótesis o posibilidades, antes que fijar una responsabilidad, lo único que demuestra es la forma difusa y genérica de la acción popular, propuesta contra el Ministerio. En efecto, no se prueba la existencia de una acción tendiente a propender hacia la escasez del arroz. Por el contrario, toda la actuación de las demandadas se encuentra orientada a evitar un perjuicio irremediable contra los productores nacionales.

Propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, cosa juzgada y ausencia de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos invocados (Fls. 181 a 200 del cuaderno 1).

3. Audiencia de pacto de cumplimiento

La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 26 de abril de 2017. Se declaró suspendida ante la ausencia de los conceptos de los comités de conciliación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del ICA. Se reanudó y concluyó el 23 de mayo de 2017. Se declaró fallida debido a ausencia de ánimo conciliatorio de las partes (Fl. 253 a 255 Cdo. 1).

4. Alegatos de conclusión

Mediante providencia de 3 de octubre de 2017 se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (Fl. 346 cuaderno 1).

A través de escrito radicado el 28 de noviembre de 2017, el actor popular presentó alegatos de conclusión cuyos planteamientos centrales son los siguientes (Fls. 366 a 390 Cdo. 1).

El arroz procesado no solo es un alimento indispensable en la canasta familiar de los colombianos, sino que es particularmente esencial en la alimentación de los más pobres, tal como lo declaró el Ingeniero Juan Mauricio Ramírez coautor del estudio de Fedesarrollo en el año 2014, confirmado en el testimonio que rindió dentro del presente medio de control.

La variación y el aumento de precios del arroz afecta en mayor medida a los hogares que se encuentran en un estado de pobreza y, en especial, a aquellos que se encuentran en zonas rurales.

Se encuentra plenamente acreditado que las restricciones injustificadas aplicadas por las demandadas tienen como efecto inmediato la limitación de la oferta y, por lo tanto, el aumento de los precios del arroz. El modelo de oferta y demanda supone que ante una situación de escasez de un bien, que se produciría con las limitaciones a su importación, los precios tienden a aumentar.

Finalmente, aseguró, que la parte demandada se abstuvo de aportar prueba alguna que demostrara que los precios del arroz no disminuirán con el levantamiento de las restricciones a la importación.

Los demandados guardaron silencio.

5. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público rindió concepto el 11 de octubre de 2017. Frente al caso en concreto hizo una revisión del marco normativo que regula en Colombia las obligaciones que el accionante señala como propias de la protección al derecho colectivo presuntamente vulnerado, y si estas son o no competencia de las entidades accionadas.

Indicó que el actor popular aportó como prueba de las acciones de las demandadas copia de los contingentes de importación de arroz durante los años 2012 a 2015, publicados por el Ministerio de Agricultura, y de las páginas del sistema SISPA para tramitar el respectivo permiso de importación en las que se informa que no es factible solicitar la importación de arroz.

Estos hechos han sido aceptados por las demandadas al afirmar que, efectivamente, el ministerio aludido, desde hace varios años, implementa en el país una “política de comercio administrado” con relación al arroz, consistente en no autorizar la libre importación del producto, sino la de proceder a la autorización por contingentes en las cantidades que ellas mismas establecen en determinadas épocas del año y según las estimaciones que sobre el asunto adelante el propio Ministerio.

Lo anterior supone que al menos una de las afirmaciones del actor popular es este sentido es cierta. Sin embargo, en lo relacionado con las otras conductas endilgadas, como son las supuestas exigencias de vistos buenos, la anulación de registros para importación y el establecimiento e

requisitos fitosanitarios innecesarios que alegó el demandante, no pudieron ser establecidas al no contar con soporte probatorio.

Respecto de las copias del Acuerdo de Integración Subregional Andino y las copias de los procesos adelantados por el Tribunal Andino de Justicia contra Colombia, solo puede concluir que, al parecer, Colombia no ha cumplido con el acuerdo multilateral suscrito con los países de la Comunidad Andina y que, por esta razón, se adelantaron unos procesos dentro del ámbito de competencia de las autoridades establecidas en el marco del mismo tratado, pero que, en conclusión, no sirven para probar la vulneración de los derechos colectivos de los consumidores colombianos.

Del informe rendido por la Jefe de la Oficina Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitado como prueba de oficio por el Tribunal, en el que se precisa cuál es la naturaleza jurídica de la Comunidad Andina de Naciones y sobre el carácter supranacional y vinculante de las normas adoptadas por la comunidad, según lo expuesto por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-137 de 1996; se puede concluir de la aplicación u observancia de las decisiones de la Comunidad y de sus órganos compete directamente a los entes técnicos o ministerios relacionados con la materia de interés que corresponda y, por lo tanto, son ellos los llamados a revisar y aplicar las decisiones que se profieran.

De las demás pruebas recaudadas, como los informes solicitado por el Tribunal, así como los testimonios del señor Juan Mauricio Ramírez Cortés; del señor Rito Julio Pinilla, de la Confederación Colombiana de Consumidores; y del señor Rafael Hernández Lozano, Gerente General de la Federación Nacional de Arroceros; no se puede establecer la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular.

Consideró que es al Estado, como responsable de la dirección general de la economía a quien le corresponde analizar los beneficios y consecuencias que puede traer la liberación de importaciones de un

producto de primera necesidad, no solo en cuanto a la disminución de precios al consumidor, sino en torno a todo lo que se podría relacionar con este tipo de medidas, tal como lo señala el artículo 334 de la Constitución

Por lo anterior, consideró que no es viable entrar a controvertir las decisiones que en materia técnica han adoptado las entidades encargadas de este tipo de asuntos en el Gobierno Nacional, sin tener la certeza probatoria suficiente como para señalar que están equivocados en sus actuaciones y que con sus acciones u omisiones están vulnerando los derechos colectivos que en la demanda se aducen como afectados (Fls. 348 a 360 c. 1).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a emitir el fallo correspondiente.

Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de las acciones populares presentadas contra entidades del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para efectos de abordar el estudio del caso la Sala desarrollará el siguiente orden: (i) se establecerá el problema jurídico por resolver y los alcances del análisis de la Sala, atendiendo al medio de control presentado por el actor; (ii) se decidirá sobre las excepciones propuestas por las accionadas; (iii) se analizarán los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados o amenazados desde una perspectiva normativa y jurisprudencial; y (iv) se examinará el caso concreto a fin de establecer la existencia o no de amenaza o vulneración de los derechos invocados.

1. El problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, han vulnerado los derechos colectivos de los consumidores así como los derechos de los niños y adolescentes; al establecer medidas que limitan la importación de arroz por parte de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Ahora bien, como se trata de una determinación que atañe al diseño de una política pública la Sala quiere precisar frente a tal circunstancia que como en repetidas ocasiones lo ha señalado la Corte Constitucional² la Constitución fija un modelo de economía social de mercado que tiene a la iniciativa privada como motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente sus alcances con el objeto de cumplir fines constitucionalmente valiosos destinados a la protección del interés general.

En este sentido, cabe destacar que por virtud del artículo 334³ de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo

² Sobre el particular pueden verse, entre otras, la sentencia C-228 de 24 de marzo de 2010, Magistrado ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva: “La Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. Este marco de referencia, a su vez, tiene profundas implicaciones en el modo en que se comprenden los derechos y libertades de los agentes de mercado. En ese sentido, la jurisprudencia ha definido de manera consistente y reiterada a la libertad de empresa como un criterio amplio, que en su aspecto más esencial puede definirse como una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Empero ese carácter amplio, como ya se indicó, la libertad económica encuentra su definición concreta a partir de sus componentes particulares: la libertad de empresa y la libre competencia económica.”.

³ Artículo 334. Modificado .A.L. 3/2011, art. 1. 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

del Estado; por lo tanto, es este, como director general de la economía, quien goza de la competencia respectiva.

El Consejo de Estado⁴, por su parte, dando desarrollo jurisprudencial a la norma anterior ha manifestado que el concepto de intervención económica del Estado 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.

“(…)

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”*.

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 bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 27 de abril de 2006, expediente 2006-00027 (1728), C..P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

En el caso concreto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, según aducen, tomaron la decisión de regular la importación de arroz de los países miembros de la CAN como una medida para proteger la producción nacional, los mercados internos, mantener la sostenibilidad del sector arrocero y garantizar la seguridad nacional en materia de salud pública, a través de la exigencia de requisitos fitosanitarios a productos provenientes de dichos países.

Estos referentes son relevantes para la solución del presente asunto, dado que en el fondo lo que se plantea es una discusión que involucra la conveniencia y oportunidad de aplicar una política gubernamental proteccionista o la de optar por otra de apertura a la importación de arroz proveniente de países de la Comunidad Andina de Naciones.

En consecuencia, la Sala precisa que su prisma de análisis no puede implicar la elección de una u otra directriz gubernamental en materia de comercio y agricultura, porque tal aspecto cabe dentro del margen de autonomía propio del Gobierno Nacional para el diseño e implementación de su política económica.

No obstante lo anterior, como la aplicación de uno u otro lineamiento puede afectar, en las circunstancias del caso, el derecho colectivo que se pide proteger; con independencia de la directriz gubernamental por la que se opte, le corresponde al juez de la acción popular determinar si se produce o no la afectación o amenaza al mismo.

En este marco de análisis se procederá por parte del Tribunal a dictar sentencia.

2. Decisión sobre las excepciones previas propuestas por las accionadas

2.1. Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Alegó que se configuró la excepción de ausencia de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos y/o falta de legitimación en la causa por pasiva por considerar que no debió ser vinculado como demandado puesto que la responsabilidad que se pretende adjudicar, de ser cierta, no está en cabeza de dicha entidad.

Afirmó que es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tiene como misión proteger la sanidad agropecuaria del país. Indicó que el ICA, en ejercicio de la competencia de formulación, coordinación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, otorgado a través de la Ley 489 de 1998 y Decreto 2468 de 1999, ha implementado una política de comercio administrado tendiente a preservar el interés general y la utilidad pública, instruyéndose así a las entidades competentes (adscritas al ministerio) en la adopción de las medidas que les correspondan en el ejercicio de las funciones de cada una de ellas.

Por ello, dando estricto cumplimiento a la política antes enunciada el ICA, como entidad adscrita a dicho Ministerio expide los requisitos fitosanitarios de importación DRFI para la importación de arroz grano, de acuerdo con los contingentes aprobados por dicho Ministerio.

Para resolver, la Sala advierte que esta excepción no está llamada a prosperar puesto que, como se desprende de los artículos 9 y 14 de la Ley 472 de 1998, la acción popular puede dirigirse contra quienes se considere que amenazan, violan o han violado el derecho o interés colectivo; basta, para efectos de esta acción, con que se señale la autoridad o el particular, en concreto, como presunto causante de la violación o amenaza de los derechos o intereses colectivos para proceder al examen correspondiente.

Tampoco se exige como requisito para determinar la legitimación por pasiva, al presentar la demanda o en el curso del proceso, que exista certeza sobre la responsabilidad de la parte que la integra, ya que esta es

una cuestión que se decide al resolver el fondo del asunto, o sea, en la sentencia que ponga fin al asunto, sobre la base de la respectiva valoración probatoria y jurídica de los fundamentos de la demanda.

En el caso en concreto se observa que la accionada participó, en asocio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el desarrollo de una política orientada a la protección de la producción nacional de arroz con el propósito de mantener la estabilidad del sector, tal como la propia demandada lo ha manifestado en su escrito de contestación de demanda, actividad o función que podría llevar a vulnerar los derechos colectivos alegados por el demandante y que se estudiarán posteriormente.

En este sentido, como se expresó, no prosperan las excepciones anteriores propuestas por el Instituto Colombiano Agropecuario.

De otro lado, alegó el ICA la excepción de inexistencia de violación de los derechos colectivos invocados, que va dirigida a la sustancia del problema jurídico planteado, motivo por el cual será resuelta en el fondo del análisis al estudiar los cargos formulados por el actor popular.

2.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministerio propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda; cosa juzgada; y ausencia de responsabilidad de los derechos colectivos invocados.

En lo que respecta a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, indicó que el actor popular se limitó a enumerar los que él denomina los hechos de la demanda, en los que de manera difusa señala su inconformidad con respecto a los denominados por él como “medidas restrictivas al comercio de arroz”, las cuales presuntamente generan un perjuicio para el consumidor colombiano.

El demandante debió especificar, según su criterio, de manera clara y concreta el objeto de la violación, situación que no acaece en el caso concreto, pues el demandante incumple con la carga de establecer de manera precisa el concepto de la violación que con la supuesta actuación del Ministerio infringe los derechos colectivos.

La Sala negará la prosperidad de este argumento planteado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por cuanto del escrito de la demanda presentado por el señor Camilo Arguez Casallas se puede establecer el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998; esto es, que para el caso concreto el actor popular explicitó los derechos que estima violados, lo cual permite identificar con facilidad el problema jurídico por resolver.

De otro lado, alegó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que existe una demanda ante el Tribunal Andino de Justicia, órgano que cuenta con competencia territorial en los cuatro países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Se encuentra así, en su criterio, una identidad de motivos tanto en la demanda supranacional ante el Tribunal Andino de Justicia, como en la acción popular interpuesta.

En suma, consideró que se configura la excepción de cosa juzgada, situación que el actor popular conoce ampliamente debido a la existencia de un proceso judicial contra la República de Colombia ante el Tribunal Andino de Justicia, cuyo móvil fueron las presuntas medidas que obstaculizaban las importaciones de arroz, siendo este el motivo similar, al parecer casi idéntico, que impulsa al demandante para emprender la presente acción popular.

Por lo tanto, esta demanda no puede tener vocación de prosperidad toda vez que ya se condenó y dio la apertura de un incidente el cual continúa en trámite de verificación del cumplimiento del fallo ante el Tribunal Andino de Justicia. En este orden de ideas, se pasaría por alto el carácter vinculante que poseen las decisiones supranacionales de los altos

tribunales profiriendo un nuevo fallo sobre el mismo asunto, que de despacharse favorablemente generaría una nueva condena por los mismos hechos. En consecuencia, debe declararse la cosa juzgada.

Para resolver sobre este particular, la Sala advierte que la cosa juzgada es una institución jurídico-procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica e impedir, así, que por los mismos hechos y causa se adelante un nuevo proceso judicial.

Esto trae como consecuencia la prohibición para un nuevo sentenciador en el sentido de iniciar un nuevo debate judicial dada la identidad en el objeto, en la causa petendi y en la parte demandada.

En el caso bajo estudio, la sentencia que se invoca para declarar probada la excepción de cosa juzgada fue dictada por el Tribunal Andino de Justicia el 14 de abril de 2005 dentro del proceso con radicación 118-AI-2003 debido al incumplimiento de los artículos 72, 73, 76, 77, 91 y 97 del Acuerdo de Cartagena; mientras que en la presente acción popular se pretende por el actor popular la protección de los derechos colectivos de los consumidores, así como los derechos de los niños y los adolescentes.

Según se advierte, el bien jurídico protegido por las decisiones del Tribunal Andino de Justicia está relacionado con el respeto de los compromisos de integración económica adquiridos por los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones, en el marco de los tratados respectivos, y con el claro propósito de asegurar el respeto por las reglas internacionales pactadas.

Por su parte, la acción popular persigue, en este caso, la protección de los derechos de los consumidores dentro de la Jurisdicción colombiana, así como los derechos de los niños y adolescentes. Es cierto que las decisiones del Tribunal Andino de Justicia deben ser tenidas en cuenta por

esta Corporación como elementos del debate que pueden ilustrar un determinado estado de cosas.

Pero teniendo presente que corresponde a dicho tribunal la solución de las controversias entre Estados, que surgen como fruto de la disputa comercial en el establecimiento de medidas que facilitan u obstaculizan el comercio regional andino; puede advertirse que se trata de un asunto distinto del que aquí se ha sometido, que atañe a la protección de derechos e intereses colectivos frente a eventuales abusos de autoridades nacionales colombianas.

Por lo expuesto, este Tribunal concluye que no se dan los presupuestos para configurar, en el caso en concreto, la excepción de cosa juzgada, en tanto no confluyen la identidad de objeto, la causa petendi, ni las partes en los procesos judiciales mencionados.

No prosperan, entonces, las excepciones propuestas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Finalmente, alegó dicho ministerio la excepción de ausencia de responsabilidad de los derechos colectivos invocados, la cual será resuelta al decidir sobre el fondo del problema jurídico, por constituir propiamente un instrumento de defensa.

3. Marco normativo y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados

Hechas las anteriores precisiones, la Sala pasará al análisis del marco normativo y jurisprudencial que rige los derechos colectivos presuntamente vulnerados, cuyo amparo se pidió en la demanda.

3.1 Los derechos de los consumidores y usuarios

Advierte la Sala que en lo que respecta a los derechos de los consumidores y usuarios, el artículo 78 de la Constitución Política establece:

“ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.”

A su turno, el artículo 3º de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) consagra los derechos de los consumidores y usuarios, en los siguientes términos:

“Artículo 3º. *Derechos y deberes de los consumidores y usuarios.* Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos:

1.1. Derecho a recibir productos de calidad: Recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.

1.2. Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.

1.3. Derecho a recibir información: Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.

1.4. Derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa.

1.5. Derecho a la reclamación: Reclamar directamente ante el productor, proveedor o prestador y obtener reparación integral, oportuna y adecuada de todos los daños sufridos, así como tener acceso a las autoridades judiciales o administrativas para el mismo propósito, en los términos de la presente ley. Las reclamaciones podrán efectuarse personalmente o mediante representante o apoderado.

1.6. Protección contractual: Ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, en los términos de la presente ley.

1.7. Derecho de elección: Elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores.

- 1.8. Derecho a la participación: Organizarse y asociarse para proteger sus derechos e intereses, elegir a sus representantes, participar y ser oídos por quienes cumplan funciones públicas en el estudio de las decisiones legales y administrativas que les conciernen, así como a obtener respuesta a sus peticiones.
- 1.9. Derecho de representación: Los consumidores tienen derecho a hacerse representar, para la solución de las reclamaciones sobre consumo de bienes y servicios, y las contravenciones a la presente ley, por sus organizaciones, o los voceros autorizados por ellas.
- 1.10. Derecho a informar: Los consumidores, sus organizaciones y las autoridades públicas tendrán acceso a los medios masivos de comunicación, para informar, divulgar y educar sobre el ejercicio de los derechos de los consumidores.
- 1.11. Derecho a la educación: Los ciudadanos tienen derecho a recibir educación sobre los derechos de los consumidores, formas de hacer efectivos sus derechos y demás materias relacionadas.
- 1.12. Derecho a la igualdad: Ser tratados equitativamente y de manera no discriminatoria.
- (...).”.

Por su parte, el literal n) de la Ley 472 de 1998 define como derecho colectivo *n) los derechos de los consumidores y usuarios*, categoría respecto de la cual el Consejo de Estado⁵ se ha pronunciado en los siguientes términos:

“ (...)

Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos”.

(...)

En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta

⁵ Consejo de Estado, sentencia de 15 de mayo de 2014, expediente 2500023240002010-00609-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa .

Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular principios clásicos del Derecho Privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.”.

El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger al grupo en mención, implica una afectación del derecho colectivo previsto en el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, susceptible de ser amparado en sede de acción popular.

3.2. Artículo 44 de la Constitución Política.

La Constitución Política en su artículo 44⁶ ha dispuesto una protección especial para los derechos fundamentales de los niños y los adolescentes. Sobre dicho particular, la H. Corte Constitucional, de manera reiterada, ha indicado:

“Los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección tanto en el ámbito internacional como en nuestro Estado Social de Derecho. Ello, dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral de la misma. Los niños, en virtud de su falta de madurez física y mental -que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos-, necesitan protección y cuidados especiales, tanto en términos materiales, psicológicos y afectivos, como en términos jurídicos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que

⁶ Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad. Atendiendo esta norma básica contenida en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, exige la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, destacándose entre estos grupos la especial protección de los niños, la cual es prevalente inclusive en relación con los demás grupos sociales.

Cabe mencionar que los derechos de los niños, tal como han sido previstos en el artículo 44 de la Constitución, y debido a su carácter de derechos fundamentales cuentan con un mecanismo usual de protección que es la acción de tutela. No obstante, dicho medio de control, dado su carácter subsidiario, opera frente a la ausencia de un mecanismo principal de defensa judicial de los intereses de los menores de edad o en el evento de la ineficacia del mecanismo principal existente.

En la controversia objeto de análisis se plantea la protección de los derechos de los niños y adolescentes en los términos del artículo 44 de la Constitución que, dadas las pretensiones de la demanda de acción popular, se entiende como la forma en que podría verse afectado su derecho a una “alimentación equilibrada” dado que el actor popular aduce la desventajosa condición de nutrición en que se encuentran debido a la política proteccionista del arroz.

La Sala quiere puntualizar que si bien a través de un acto atentatorio contra los derechos colectivos puede resultar perjudicado el interés subjetivo de los menores de edad, la acción popular resulta eficaz como medio para la protección de los menores de edad, pero solo en tanto integrantes del colectivo al que se refiere el derecho e interés colectivo de que se trate.

En suma, resulta pertinente precisar que se realizará el análisis de protección de los derechos de los menores, pero no como titulares de derechos fundamentales; sino en tanto integrantes del colectivo de los “consumidores”; pues serían también afectados, y podría sostenerse que en mayor medida, por la política gubernamental proteccionista del arroz.

4. Estudio del caso

Según el actor popular, se vulneraron los derechos colectivos de los consumidores con ocasión de las medidas implementadas para prohibir y/o limitar la importación de arroz al país proveniente de los países de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, (Ecuador, Perú y Bolivia).

Esta situación trae como consecuencia el detrimento de los derechos de los consumidores colombianos quienes tienen que pagar un precio más alto y distorsionado por el arroz y que, por lo tanto, consumen menores cantidades de este producto esencial de la canasta familiar.

En criterio del actor popular, las medidas de limitación o prohibición, consisten en la imposición de contingentes para la importación del arroz, la exigencia de vistos buenos, la absorción de la cosecha nacional de arroz, la anulación de registros para su importación y el establecimiento de requisitos fitosanitarios innecesarios.

Como ejemplo de dichas restricciones dijo que actualmente es imposible importar arroz proveniente de países miembros de la CAN porque el ICA y el Ministerio de Agricultura no permiten que se tramiten los permisos fitosanitarios necesarios para que el arroz ingrese al país, requisito que no se puede cumplir pues una vez se accede al sistema SISAP, en la página web del ICA, después de seleccionar el producto por importar: “arroz”, se indica que “*el producto no tiene requisitos asignados para el País y Destino seleccionados*” y no se permite continuar con el trámite.

La única ocasión en que el sistema SISAP permite que se tramiten los permisos fitosanitarios es cuando el Ministerio de Agricultura autoriza contingentes de importación de arroz provenientes de Ecuador o Perú, situación que prueba que cuando no se han autorizado contingentes es imposible o prohibida la importación de arroz proveniente de países miembros de la CAN.

Para el actor popular, las medidas proteccionistas han tenido un efecto perverso sobre el consumidor colombiano que trae como consecuencia, un consumo más bajo de arroz en comparación con el resto de países del mundo; y, por otro lado, que el precio del arroz en Colombia es 62% más alto en Ecuador y en Perú.

Aseguró que según un estudio realizado por Fedesarrollo, *“el impacto de un 20% en el precio del arroz implica que la tasa de indigencia aumenta de 10.4% a 10.8% y la tasa de pobreza aumenta de 32.7% a 33.6% a nivel nacional”*, lo que representa 147.584 personas adicionales en situación de indigencia y 413.148 en situación de pobreza, como resultado de un incremento del 20% en el precio del arroz.

Resaltó, además del estudio de Fedesarrollo, que *“dados los resultados de las simulaciones de política comercial, concluimos que la restricción al comercio que llevan a un aumento del precio del arroz tienen un enorme impacto sobre la indigencia y la pobreza en Colombia y en particular en el sector rural. Los efectos sociales positivos de la protección a la producción arroceras no pueden compensar los efectos negativos sobre el número mucho más importante de consumidores no-productores de arroz”*, lo que lo lleva a concluir que por beneficiar a unos pocos las demandadas han agravado a la mayoría, incluso condenando a un importante número de la población a la indigencia.

Afirmó que esta problemática cobra aún mayor relevancia si se analiza desde la perspectiva de los niños o población en crecimiento quienes requieren de una dieta adecuada para alcanzar los niveles de desarrollo físico y cognitivo necesarios para ser adultos sanos y productivos. Por ello, la Constitución Política en el artículo 44 establece que los niños tienen de manera prevalente derecho a una alimentación equilibrada y a que el Estado garantice su desarrollo armónico e integral.

Concluyó, poniendo de presente una columna de opinión titulada *“El arroz, los subsidios y el bolsillo de los colombianos”* (que se analiza más adelante

en el capítulo sobre medios de prueba), en la cual la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, Cecilia Álvarez Correa, manifestó un reconocimiento expreso del Gobierno Nacional acerca de que: (i) el arroz es un producto esencial, (ii) el precio del arroz que pagan las familias en Colombia es el más caro del continente, (iii) el alto precio del arroz se debe a la política de cierre de fronteras, (iv) estas medidas proteccionistas no son justificadas y han generado graves distorsiones en el precio del arroz y (v) si se permite el libre comercio internacional los precios del arroz que pagaría el colombiano serían significativamente más bajos.

En oposición a los argumentos del actor popular, el ICA afirmó que lo que se ha venido implementando es una política de comercio administrado tendiente a preservar el interés general y la utilidad pública, instruyendo así a las entidades competentes en la adopción de medidas que les correspondan en el ejercicio de las funciones de cada una de ellas.

Por ello, como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expide los documentos de requisitos fitosanitarios de importación – DRFI para la importación de arroz grano, de acuerdo con los contingentes aprobados por dicho Ministerio, pero en ningún momento se han restringido de forma total las importaciones al país, como de forma parcializada lo quiere hacer ver el actor popular.

Aseguró que el sector arrocero es de gran importancia para la economía nacional por sus aportes a la producción, generación de empleo y producto básico en la seguridad alimentaria del país, para lo cual destacó que la economía de 220 municipios depende de la agroindustria arrocera.

Por ello, indicó que para proteger la producción nacional las importaciones que se requiere realizar se darán bajo la política de comercio administrado, práctica gubernamental legítima de participación del Estado, interviniendo los mercados con el propósito de mantener la estabilidad del sector arrocero.

Resaltó que las importaciones de arroz se realizan con base en las necesidades del mercado nacional, bajo condiciones que favorezcan el comercio formal entre los países de la subregión y garanticen la seguridad nacional, la salud pública y la estabilidad interna.

Aseguró que desde el año 2011, cuando se reactivaron las relaciones comerciales formales, se han realizado reuniones con las autoridades de los tres países (Colombia, Ecuador y Perú), con productores e industriales, a fin de establecer un esquema de comercialización directa para el comercio regional. Como resultado de dichas reuniones se estableció que era necesario el otorgamiento de un cupo de importaciones, tanto para Ecuador como para Perú.

Paralelo a ello, junto con el Ministerio de Agricultura de Ecuador se revisaron las actuales relaciones comerciales de los dos países, destacando la necesidad de afrontar conjuntamente el ingreso ilegal de productos, especialmente por la zona fronteriza de San Miguel. Para tal fin los ministros de relaciones exteriores se comprometieron a concretar las estrategias que permitan la formalidad del comercio de frontera.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que Colombia ha adoptado medidas que estabilizan la producción nacional, su precio y consumo, dado que desde que se presentó la gran crisis en el sector arrocero, derivada de la sobreoferta con efectos en la caída de precios al productor, desde el año 2009, se han llevado a cabo medidas que propenden por la estabilidad de la producción nacional, su precio y consumo.

Dichas medidas buscan, en primer lugar, atacar el fenómeno del contrabando, que es producto del cierre de fronteras pues se origina en el diferencial de precios internos y externos.

Aseguró que el ingreso de arroz de contrabando de Venezuela y Ecuador es la principal variable que afecta la normal comercialización de arroz

nacional. Para el año 2015, por las medidas de cierre de frontera con Venezuela, aumento de la tasa de cambio en Colombia, dolarización de la economía ecuatoriana y reducción de la oferta de arroz de ese país, se ha afectado la normal comercialización de arroz nacional por su efecto en el aumento de la oferta nacional y la caída del precio del producto.

Por lo tanto, las importaciones de arroz en Colombia, según descripción del Ministerio, están sujetas a las necesidades del mercado nacional; y en el periodo 2003 a julio de 2015, de acuerdo con la DIAN, se presentó un crecimiento del 394% y se pasó de importar 44.772 a 222.600 toneladas de arroz blanco.

En lo que respecta al comercio con la Comunidad Andina de Naciones, no existe ninguna restricción fitosanitaria ya que se puede realizar en términos de paddy seco o de arroz blanco. Con el fin de favorecer la comercialización normal se ha solicitado su ingreso por vía marítima para evitar el contrabando que se presenta en las fronteras con efectos en materia de caída de los precios de compra al productor, sin consecuencias sobre el consumidor.

Aseguró que con el fin de favorecer el consumo de la frontera con el Ecuador, en los últimos años se les ha otorgado un cupo especial de importación para la exclusividad en la comercialización del arroz Ecuatoriano en esta región.

Informó que el Consejo Nacional del Arroz (CNA) es un organismo asesor del Ministerio de Agricultura en materia de política agrícola para el sector arrocero en el cual participan los eslabones de la cadena productiva, a saber, los productores representados por FEDEARROZ, los industriales agrupados en la ANDI, los productores de semillas (ACOSEMILLAS), la Bolsa Mercantil de Colombia y representantes de los núcleos productivos de Casanare, Meta y Norte de Santander.

Estos últimos, con el fin de proteger la producción nacional, solicitan que las importaciones, en el evento de necesitarse, se realicen bajo ciertos lineamientos, con el propósito de proteger los mercados internos; que para este caso se reflejarían en el mantenimiento de la estabilidad del sector arrocerero y en la garantía de seguridad nacional en materia de salud pública y de estabilidad interna.

Como prueba de la normal comercialización del arroz con países de la Comunidad Andina, manifestó que durante el periodo 2011 a 2015 se autorizaron cupos de importación del arroz entre 40.000 y 90.000 toneladas anuales, dependiendo del año, que, por demás, no fueron utilizados más allá del 60% por los importadores colombianos.

Así mismo, el Ministerio de Agricultura aseguró que debido a que Colombia ha devaluado su moneda en más del 50% en el último año con respecto al dólar Americano, dicha circunstancia da lugar a un comercio poco atractivo para los bienes ecuatorianos, pues la devaluación implica que para los colombianos comprar en Ecuador sea más costoso.

Por último, afirmó que la crisis sectorial en el arroz tuvo nefastos efectos en la economía nacional, dado que para el año 2012 el área sembrada fue superior en un 5% y la producción aumentó en un 18%, con respecto a los resultados de área de este mismo año.

En el 2013, la oferta nacional se aumentó no solo por la mayor producción nacional, que fue del 18%, sino por que las importaciones, que aumentaron en un 45%, sumadas al contrabando, que se estima en más de 563.000 toneladas de arroz paddy, hizo que se presentara una crisis de comercialización que tuvo como efecto una caída en los precios de compra al productor en un 7%, el del precio del arroz blanco en un 16%, y el del precio al consumidor en un 9%; generando una reducción en los ingresos de los productores y de la agroindustria, conjuntamente con una menor capacidad de pago ante las obligaciones financieras y comerciales del sector.

Con el fin de estabilizar los precios fue necesario poner en marcha, por parte del Ministerio, el programa de Incentivo al Almacenamiento cuyo costo fue de \$53.000 millones de pesos y extenderlo hasta el mes de marzo de 2014, pese a que tradicionalmente finalizaría en el mes de diciembre de 2013.

Por ello, Colombia ha intentado mantener un comercio abierto, resguardando claramente la situación latente del país y, particularmente, de este sector en la medida en que permite las importaciones sin dejar, de un lado, la seguridad alimentaria del país, sus productores y sin desconocer que América Latina y los países regionales tienen coyunturas que deben velar por el compromiso campesino.

Para ejercer este derecho, Colombia ha implementado contingentes de importación administrados los cuales se han utilizado por los países signatarios de la CAN e inclusive han sido solicitados por los mismos; por lo tanto, Colombia ha cumplido con los compromisos binacionales pactados y los que regulan la implementación de estos contingentes.

4.1 Análisis de los medios de prueba

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala encuentra dentro del expediente los siguientes medios de prueba que, por su incidencia en la presente decisión, estima del caso relacionar en forma pormenorizada.

4.1.1. Copia del estudio de Fedesarrollo titulado “Efectos sobre el bienestar y pobreza de la Política comercial agrícola: el caso del arroz en Colombia”, elaborado por los señores Juan Mauricio Ramírez, Daniel Gómez y Alejandro Becerra (Fls. 35 a 63 c. 1).

Este estudio se encamina a entender el efecto de la política comercial del arroz, su importancia en el sector y su impacto sobre el precio de la canasta de consumo y la pobreza. Repasa la estructura productiva de la

cadena de producción del arroz; el proceso de formación de precios y las posibles razones que explican las divergencias entre los precios nacionales e internacionales.

En la segunda parte, analiza y cuantifica el efecto de la política comercial del arroz en la formación de precios y en los patrones de consumo de arroz. Y, finalmente, el efecto diferencial entre hogares de diversos ingresos y, en particular, el impacto social regresivo de los altos precios relativos del arroz frente a otros países de la región sobre la pobreza y la indigencia, temas en relación con los cuales concluyeron:

“El informe encontró que aun en ausencia de efectos provenientes de una estructura de mercado concentrada, el elevado precio del arroz en Colombia comparado con países de la CAN se puede explicar por el efecto de la política comercial restrictiva de importaciones. De igual manera, parece haber presión en la baja en márgenes oligopólicos debido a los índices de concentración.

Además de los efectos agregados, con un menor consumo de arroz a altos precios y las pérdidas asociadas de bienestar, encontramos que debido a la mayor participación del arroz en la canasta de consumo de hogares de ingresos bajos, cualquier aumento en el precio del arroz golpea desproporcionalmente el bienestar de los más pobres y las familias rurales. Es difícil imaginar de qué manera los beneficios sociales de la política comercial actual pueden balancear estos efectos negativos del statu quo.

En la medida en la que los compromisos comerciales del país con socios comerciales a través de TLCs reducen las barreras arancelarias, es importante tener compromisos que eviten la imposición de barreras no-arancelarias injustificadas, y una política pública de transformación productiva y de transformación estructural del sector. Algunos productores podrán reconvertir su actividad, mientras otros deberán cambiar de sector. Una combinación de políticas de tierras y de bienes públicos complementarios a estos esfuerzos redundaría en beneficios de productores y consumidores.

La eliminación de distorsiones en la cadena de producción del arroz no sólo beneficia a los molineros que podrán aumentar la producción de arroz blanco y otros subproductos al tener acceso a insumos de menor precio y en mayor cantidad, sino que tendrá un impacto importante sobre el bienestar de los consumidores de arroz, y en particular de la población vulnerable que tendrá una mayor posibilidad de salir de la pobreza y de la indigencia. El proceso de transformación debe buscar reducir los costos del proceso de transición y reforzar las iniciativas productivas de los actores a lo largo de la cadena.”.

En la medida en que este documento constituye uno de los soportes centrales de la argumentación técnica de la parte actora, la Sala estima pertinente formular una serie de comentarios.

El primero de ellos, tiene relación con el aserto que aparece en la página 54 del documento en el que se señala que: “*Los efectos sociales positivos de la protección a la producción arroceras no pueden compensar los efectos negativos sobre el número mucho más importante de consumidores no-productores de arroz.*”.

La inquietud del Tribunal sobre el particular, reside en que la afirmación allí contenida no cuenta con un fundamento técnico que lo respalde. Esto es, si bien el estudio de Fedesarrollo se enfoca en explicar la elevación de precios como efecto de la política gubernamental proteccionista, no arrima evidencia acerca de si esos mayores costos sociales se encuentran o no compensados por los beneficios que se reciben.

Expresado en otros términos, si bien una política proteccionista puede ser objeto de varias críticas, lo cierto es que genera un estado de cosas determinado (*statu quo*) que da lugar a un conjunto de relaciones económicas y sociales que cuenta con muchos beneficiarios –no sólo los cultivadores de arroz- sino los empleos directos e indirectos, las rentas y actividades económicas asociadas, etc. que no fueron valoradas.

En particular, no se desarrolla en el estudio el argumento relacionado –y que se trajo a colación por alguno de los intervinientes en las audiencias- sobre la importancia de proveer a la seguridad alimentaria de una sociedad. Este elemento resultó de particular importancia para el Tribunal dado que un caso de esta naturaleza convoca al juez respectivo a efectuar un juicio de ponderación en la defensa del interés público, en la medida en que este puede resultar afectado so pretexto de la protección incondicional a uno de los extremos de la controversia.

En esta misma línea de raciocinio el estudio en mención tampoco provee una evidencia suficiente acerca de los efectos que tendría en la determinación del precio final al consumidor una política de libre importación proveniente de los países mencionados de la Comunidad Andina de Naciones.

Especialmente, por cuanto no hay elementos que permitan concluir que una política de tales características se traduzca en una disminución de precios del producto al consumidor (derecho colectivo objeto de protección), dado que hay otros eslabones en la cadena previos que perfectamente pueden absorber las ventajas derivadas de un menor precio internacional.

4.1.2. Copia simple parcial del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) (Fls. 67 a 73 c. 1).

4.1.3. Copia simple del segundo procedimiento sumario dentro del proceso 118-AI-2003 de 19 de julio de 2012, del Tribunal Andino de Justicia (Fls. 75 a 77 c. 1).

A través de este pronunciamiento, el Tribunal Andino de Justicia declaró a la República de Colombia en desacato en relación con la sentencia de 14 de abril de 2005 y, como consecuencia de ello, le ordenó abstenerse de emitir nuevas medidas restrictivas al comercio; así mismo, autorizó a los países miembros de la Comunidad Andina para imponer temporalmente un gravamen arancelario adicional del 10% a las importaciones que realicen a sus territorios de 8 productos de sectores relacionados o conexos con el sector agrícola.

Dicha decisión se originó por el incumplimiento de Colombia en la aplicación de contingentes a las importaciones de arroz y por la inobservancia de la Resolución 240 de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

4.1.4. Copia simple de la resolución de solicitud de interpretación Prejudicial formulada por la Sección Primera del Consejo de Estado de la República de Colombia al Tribunal Andino de Justicia, dentro del proceso 111-IP-2011 (Fls. 78 a 83 c. 1).

La interpretación judicial del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena se hizo por solicitud de la Sección Primera del Consejo de Estado, por conocimiento del proceso con radicación No. 2003-00124 dentro del caso de las medidas de salvaguardia del Gobierno Nacional a las importaciones de arroz proveniente de Ecuador.

El Tribunal Andino de Justicia, en síntesis, señaló que en caso de presentarse antinomias entre el Derecho Comunitario Andino y el Derecho Interno de los países miembros, prevalece el primero; lo anterior, tiene como efecto inmediato la inaplicabilidad de la norma contraria al Derecho Comunitario Andino.

Así mismo, se indicó que el Programa de Liberación es uno de los instrumentos o mecanismos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena; dicho programa admite ciertas excepciones muy puntuales, dentro de las cuales se encuentran las cláusulas de salvaguardia en las que cada autoridad deberá determinar si se cumple con los requisitos para imponer la medida de salvaguardia objeto de análisis, tales como que la importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas; la perturbación (la alteración de producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos reflejadas en pérdidas de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o efectos en los precios de venta, y/o efectos en el empleo, y/o en el incremento de los inventarios de estos productos) en la producción nacional y el nexo de causalidad entre las importaciones y la perturbación.

4.1.5. Copia del simulacro (paso a paso) del proceso para obtener el permiso fitosanitario del ICA (FIs. 84 a 86 c. 1).

4.1.6. Copia del Contingente de Importación de arroz originario de la República del Ecuador, publicado por el Ministerio de Agricultura de Colombia el 10 de marzo de 2015 (FIs. 87 a 90 c. 1).

4.1.7. Copia simple de la Circular No. 029 de 21 de junio de 2012 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo sobre el contingente de importación de arroz blanco proveniente de los países de la Comunidad Andina para la Unidad de Desarrollo Fronterizo del Departamento de Nariño (Fl. 91 c. 1).

4.1.8 Copia del Contingente de importación de arroz proveniente de los países de la Comunidad Andina para el año 2013 (Fl. 92 c. 1).

4.1.9. Copia del aviso del Contingente de Importación de arroz proveniente de los países de la Comunidad Andina para el año 2013 (Fl. 93 c. 1).

4.1.10. Copia simple del aviso No. 2 del Contingente de Importación de arroz proveniente de los países de la Comunidad Andina para el año 2013 (Fl. 94 c. 1).

4.1.11. Copia simple de la modificación a la convocatoria del Contingente de Importación de arroz originario de la República del Ecuador para el año 2015 (Fls. 95 a 96 c. 1).

4.1.12. Copia simple de la ampliación del plazo de los términos para la presentación de solicitudes y la modificación de requisitos establecidos en la convocatoria del Contingente de Importación de arroz originario de la República del Ecuador para el año 2015 (Fls. 97 a 98 c. 1).

4.1.13. Copia del artículo de prensa publicado en el periódico El Tiempo de fecha 13 de abril de 2015, escrito por la Ministra de Comercio, Industria y Turismo titulada “El arroz, los subsidios y el bolsillo de los colombianos – si aplicáramos lo que dice la ley no habría un excedente económico que premiara el contrabando” (Fl. 99 c. 1).

En síntesis, esta columna parece ser una respuesta de la Ministra de Comercio, Industria y Turismo al gerente de la Federación Nacional de Arroceros, señor Rafael Hernández Lozano, frente a la afirmación que hiciera sobre la labor de este Ministerio de permitir *“contribuir y auspiciar el contrabando”*.

Frente a la reclamación que le hiciera Fedearroz, la Ministra respondió:

“Lo corrijo, señor Hernández: el contrabando es enemigo no solo de la industria del arroz, sino de la industria nacional. Y por eso lo combatimos.

Y le aclaro: la importación de arroz combate otro gran enemigo: los altos costos que tienen que pagar las familias colombianas para acceder a este producto, esencial dentro de nuestra canasta básica.

No podemos obligar a las familias colombianas a comprar el arroz más caro del continente como consecuencia de la política de cierre de fronteras que el poderoso gremio arrocero ha promovido por años.

Según Fedesarrollo, los precios del arroz en Colombia son sustancialmente más altos que los prevalentes en los mercados internacionales y en otros países de la región.

Una familia colombiana de cuatro personas transfiere a Fedearroz alrededor de 30.000 pesos mensuales, entre subsidios y el sobreprecio del producto, que incluso antes de la reciente disparada de los precios era ya 60 por ciento más caro que el que consume, por ejemplo, un estadounidense, un peruano o un ecuatoriano.

Sugieren los estudios que si tan solo se corrigiera el diferencial de precio, cerca de 443.000 personas saldrían de la pobreza extrema y 1.2 millones saldrían de la pobreza en el país, especialmente en zonas rurales (datos del 2013).

En ciertas circunstancias es razonable proteger la producción local de una exposición súbita a la competencia externa, y es válido transferir recursos a ciertos sectores que necesitan construir unas bases sólidas para competir. Sin embargo, cuando esa transferencia de recursos se perpetúa por décadas y causa graves distorsiones en el precio de un bien de consumo esencial para la población, lo que se genera es el enriquecimiento de unos cuantos a costa del empobrecimiento de la mayoría.

De acuerdo con la ley colombiana, el país debe permitir el libre comercio de arroz con las naciones de la Comunidad Andina (Perú, Bolivia y Ecuador) desde 1996, y cobrar aranceles reducidos a los países de Mercosur. El sector arrocero lo sabe, pero se ha dedicado a prohibir las importaciones con cabildeo y amenazas de paro.

En la frontera con Ecuador, en el departamento de Nariño, el bloqueo impuesto a las importaciones de arroz obliga a la población de frontera a pagar por consumir el producto de manera legal casi el doble de lo que le costaría comprarlo a unos pocos kilómetros al otro lado de la frontera.

Si en la práctica aplicáramos lo que dice la ley –libre comercio de arroz con nuestros vecinos-, no habría un excedente económico que premiara el contrabando, y los precios del arroz que paga el colombiano de a pie serían significativamente más bajos.

Señor Hernández: estamos para apoyar a los productores y a los industriales colombianos para que sean más productivos y más competitivos. Esto no se consigue a punta de proteccionismo. Lo invito a que construyamos una agenda que supere el caduco cabildeo y la presión política para preservar sus negocios.

Dígame cómo podemos apoyarnos para innovar, para sofisticarse, para ofrecer el mejor producto al mejor precio a los consumidores locales, y ojalá, internacionales. Atrévase a competir. Estamos para apoyarlos.”.

En relación con esta columna de opinión caben comentarios similares a los expresados más arriba. El estudio de Fedesarrollo en el que se fundamenta da cuenta de una parte del problema: la existencia de un incremento de precios del arroz, en un lapso determinado, que tiene como origen las barreras impuestas a la importación del producto a Colombia de países de la Comunidad Andina de Naciones, afirmación esta última que además encuentra base en las decisiones emitidas por el Tribunal Andino de Justicia.

Pero de lo anterior no se sigue o, cuando menos, el Tribunal estima que no hay evidencia en el estudio mencionado que así lo fundamente, ni en otros elementos del expediente, en el sentido de que una política de libre importación, que es en últimas el pedido del actor popular, traería una reducción en los precios del arroz al consumidor. Asumiendo que, efectivamente, la apertura reclamada trajera como efecto una disminución del precio al mayorista importador, no hay razones para pensar que ese diferencial se trasladaría en el proceso de formación del precio en un beneficio para su destinatario final: el consumidor en Colombia.

4.1.14. Copia del “Estudio de Mercado” elaborado por la Delegatura de Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, titulado “Diagnóstico del mercado del arroz en Colombia (2000-2012) (Fls. 100 a 112 c. 1).

Las conclusiones del estudio determinan que el cultivo del arroz alcanza una participación del 11% del volumen de la producción agrícola del país. La industria arrocera colombiana desempeña varias funciones dentro de la cadena: financia productores, acopia, acondiciona, almacena y financia almacenaje, procesa, hace mercadeo y desarrollo de productos y vende. La principal materia prima de todo el proceso lo constituye el arroz paddy verde, en especial para la industria molinera, ya que tiene una alta participación dentro de la producción bruta y cuyos costos de producción difieren según el sistema de producción (riego o seco).

La industria arrocera colombiana se caracteriza porque en la compra de arroz paddy verde y en la venta de arroz blanco, en especial empaquetado, hay pocos competidores. Lo que refuerza la **estructura oligopólica** del sector. En particular se indica en el estudio: “(...) *la industria de la molinería de arroz está concentrada en cuatro empresas, y que estas concentran el 60% de las ventas de arroz blanco empaquetado.*”.

Y más adelante precisa: “*Para finalizar es importante señalar que la relación entre los industriales del arroz en Colombia como compradores de paddy y los productores agrícolas como vendedores, se puede caracterizar como una **estructura de mercado oligopsónica**, en la medida en que el arroz paddy no tiene otro destino más que el molino para ser procesado, y por tanto, el poder de negociación y definición de precios y/o cantidades de producción está determinado **por el lado de la demanda del producto**. Adicionalmente, la existencia de pocos molinos grandes, refuerza la estructura oligopólica de la industria arrocera (Espinal, et al., 2005).*” (Destacado por la Sala).

Quiere decir lo anterior, conforme se ha venido analizando, que la definición del precio final al consumidor del arroz en Colombia cuenta, además, con un agente económico importante, los molinos que tienen una gran capacidad en la determinación de los precios de compra del arroz paddy (verde) a los cultivadores del producto y de definición de cantidades sembradas del mismo, dado el inevitable destino del mismo que es su transformación como arroz blanco o integral o como pasilla.

Es decir, la industria del arroz con sus características ya mencionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio como tendientes al oligopolio y al oligopsonio constituyen un elemento determinante en la formación del precio final del arroz al consumidor en Colombia y nada se afirma por el actor popular en cuanto a la incidencia de dicho actor económico en la fijación final del precio; ni se argumentó frente a la circunstancia de cómo los aspectos de tendencia al oligopolio y al oligopsonio de dicha industria pueden generar consecuencias positivas o negativas sobre el consumidor.

4.1.15. Informe del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores (Fls. 277 a 279 c. 1).

Informe en el cual se señala que la Comunidad Andina, es una organización con personería jurídica internacional que tiene por objeto promover el desarrollo de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social, la cual se encuentra integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que tiene como principales características: la existencia de un orden jurídico andino, la supranacionalidad y la creación de órganos comunitarios independientes y autónomos.

Se afirma, también, que la aplicación u observancia de las decisiones de la Comunidad y sus órganos corresponde directamente a los entes técnicos o Ministerios relacionados con la materia de interés que corresponda y, por lo tanto, son ellos los llamados a revisar y aplicar las decisiones que se profieran.

4.1.16. Testimonio del señor Juan Mauricio Ramírez Cortés, ex Subdirector de Fedesarrollo y coautor del estudio “Efectos sobre bienestar y pobreza de la política comercial agrícola: el caso del arroz en Colombia”, elaborado en 2013, quien declaró sobre el efecto de las barreras a la importación del arroz y su precio en Colombia (Fl. 294 c.1).

Ratificó las conclusiones a las que se arribó en el estudio en cuya elaboración participó; y reconoció que dicho estudio no comprendió una valoración sobre los beneficios sociales del actual estado de cosas -que genera la política proteccionista-, de modo que pudiera ponderarse con los beneficios que se recibirían a partir de una política de libre importación del producto.

4.1.17. Testimonio del señor Rito Julio Pinilla Director Jurídico de la Confederación Colombiana de Consumidores, prueba decretada de oficio por el Tribunal, quien declaró sobre los hechos y pretensiones de la demanda (Fl. 299 c. 1).

Cabe destacar de su declaración, la idea según la cual en un escenario de libre importación del arroz no hay garantías de reducción de los precios del producto al consumidor final.

4.1.18. Testimonio del señor Rafael Hernández Lozano gerente general de la Federación Colombiana de Arroceros, FEDEARROZ, prueba decretada de oficio por el Tribunal, quien depuso sobre los hechos y pretensiones de la demanda (Fl. 299 c. 1).

Puso de presente los beneficios de orden social generados por los cultivadores; criticó el informe de Fedesarrollo, por las fuentes que le sirvieron de base para determinar el precio comparativo del arroz al consumidor en los países de la CAN; y destacó el compromiso del gremio arrocero de disminuir los costos de producción mediante la introducción de tecnología.

4.1.19. Informe del Gerente General de la Federación Nacional de Arroceros de 19 julio de 2017, rendido a solicitud del Magistrado sustanciador sobre los siguientes aspectos:

1. Informe sobre los precios del arroz y el efecto de las importaciones en el precio del consumidor:

“Como se observa en las siguientes tablas no es producto importado el que disminuye los precios al consumidor, es la producción nacional la que genera este efecto, tal como lo expresé en la diligencia de testimonio. En las oportunidades en que ha ingresado arroz a menor precio, el mismo no se transfiere al consumidor son los intermediarios (industriales y comercializadores) quienes se quedan con una utilidad adicional y nunca el consumidor final se ve beneficiado. Por lo tanto, es preferible mantener y aumentar la producción nacional de este cereal porque se garantiza el abastecimiento oportuno al consumidor y la reducción del efectiva del IPC (ver tabla IPC). Siendo preferible no depender del producto importado el cual está sometido a muchas variables, dentro de las más importantes las políticas internas de producción de los países exportadores (incentivos, créditos y subsidios), la disminución de inventarios, la devaluación y la afectación por factores climáticos.”.

2. Informe sobre el programa AMTEC (Adopción Masiva de Tecnología, Programa desarrollado por Fedearroz).

“Debido a la puesta en marcha del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y a las alteraciones producidas por los factores climáticos que ocasionaron disminución en los rendimientos, así como a las diferencias en la productividad potencial de las variedades existentes en el mercado y en los campos del arroz de los agricultores, el sector arrocero se ha visto enfrentado a un nuevo modelo agroeconómico que implica asumir nuevos retos a fin de preservar el cultivo del arroz como factor de desarrollo económico y social en 215 municipios del país.

(...)

“Para el logro de los objetivos del programa AMTEC ha sido fundamental la participación del agricultor, no solo por la aceptación de la propuesta sino por la inversión económica que ha hecho para la adquisición de la maquinaria necesaria para la correcta implementación del programa, igualmente ha sido fundamental su labor de transferidor, porque los demás agricultores ponen en práctica aquellas labores que han demostrado ser exitosas para otros.”.

4.1.20. Informe del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, decretado de oficio en audiencia del 12 de julio de 2017, el cual analizó el comportamiento del precio del arroz, especialmente el arroz paddy en los últimos siete (7) años (Fls 332 a 334 c. 1)

El Ministerio señaló que el precio del arroz paddy ha presentado una gran volatilidad debido a su dependencia respecto de las condiciones del mercado; en especial, por la situación de sobreoferta que incide en una caída del precio que se paga al productor.

Precio promedio mensual de paddy (\$kilo)

MES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ENE	771	917	931	895	871	1197	1362	1056
FEB	864	924	971	869	895	1415	1424	1055
MAR	817	956	1002	893	914	1345	11324	1055
ABR	778	978	1049	923	922	1293	1113	1003
MAY	794	1037	1151	923	914	1213	1109	985
JUN	833	1002	1115	924	918	1105	1088	968
JUL	808	866	1122	910	916	1091	1085	918
AGO	807	900	1152	896	922	1090	1083	
SEP	838	952	1194	894	916	1128	1076	
OCT	864	1005	1181	896	910	1186	1062	
NOV	898	1027	1073	886	911	1196	1061	
DIC	916	969	988	871	942	1269	1059	

Fuente: Fedearroz

De igual manera, el Ministerio rindió un informe sobre **la contribución del precio del arroz en la disminución del IPC en los últimos dos (2) años**, del cual se destaca la afirmación según la cual el arroz participa con el 1% en la canasta familiar del DANE y es el segundo alimento de mayor peso en el IPC con el 1.75%, después de la carne.

Manifestó que para el periodo 2014-2016 se recuperaron 197.995 hectáreas de arroz en el país, siendo el sector agrícola de mayor crecimiento en este periodo; lo que permitió que Colombia se convirtiera en el mayor productor de arroz de la CAN y el segundo en Suramérica, después de Brasil; además, de haber sido el país de mayor cosecha de todos los tiempos. Estos resultados permitieron la autosuficiencia en el cubrimiento del mercado nacional en el año 2017 **con una inflación**

negativa desde el año anterior, beneficiando el resultado del IPC del país.

IPC de arroz año 2014 a junio de 2017

MES	2015	2016	2017
ENE	10,92	4,56	0,11
FEB	17,19	7,05	-0,02
MAR	4,38	3,55	-1,11
ABR	0,51	0,78	-0,58
MAY	-1,26	-5,43	-0,96
JUN	-3,35	-1,6	-1,28
JUL	-3,68	-0,51	
AGO	-1,53	-0,53	
SEP	-0,56	-0,95	
OCT	-0,16	-1,6	
NOV	-0,56	-1,5	
DIC	0,12	-0,27	
AÑO*	22,01	3,85	-3,79

*Para el 2017 es a junio

Fuente: DANE

El informe anterior permite advertir con claridad que, contrario a lo afirmado por el actor popular, el actual estado de cosas en materia de incrementos significativos en la producción nacional del arroz, hechos registrados en los años 2014 - 2016, que se produce en el mismo contexto de restricciones a la importación de este bien de los países de la CAN, se ha traducido en una inflación negativa del producto, es decir, en un abaratamiento del mismo en relación con el precio de los años

precedentes, al punto de registrar una proyección para el 2017 de -3,79% del IPC del arroz.

Conclusiones

El análisis de las consideraciones jurídicas precedentes y la valoración de los medios de prueba arrimados, permite concluir lo siguiente.

Si bien el juez de la acción popular no tiene competencia para determinar la política económica a seguir por el Gobierno Nacional; sí le corresponde, en el marco del modelo de economía social de mercado, determinar los eventos en los cuales la aplicación de una política económica incide de manera negativa en los derechos de los consumidores y usuarios.

El estudio de Fedesarrollo, arrimado por el actor popular, informa sobre la existencia de una correlación entre la política restrictiva de importación del arroz y el elevado precio del producto al consumidor en Colombia durante el periodo comprendido entre los años 2009 a 2012. Sin embargo, de dicho estudio no se deriva que la aplicación de una política de libre importación del producto podría traducirse en una disminución del precio del arroz al consumidor.

En este sentido, debe mencionarse el estudio efectuado por la Superintendencia de Industria y Comercio en el que da cuenta de las características de la industria de transformación del arroz en Colombia como propia de un mercado con tendencias al oligopolio y al oligopsonio, elementos que permiten reforzar la tesis de que una liberación de importaciones no se traducirá necesariamente en una disminución del precio al consumidor porque los beneficios derivados de un menor costo del arroz paddy bien podrían quedarse en el proceso industrial, sin traducirse en un alivio al consumidor.

La producción del arroz durante los años 2016 y 2017 en niveles de autosuficiencia, que han superado las áreas cultivadas de años anteriores, dieron lugar disminuciones significativas en el Índice de Precios al Consumidor del producto, al punto de la generación de inflaciones negativas proyectadas de -3,75 para 2017; lo cual resulta trascendental en la composición de la canasta familiar si se tiene en cuenta que según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el segundo alimento de mayor peso en el IPC con el 1.75%, después de la carne.

Aunque el actor popular aduce que se vulneraron los derechos e intereses colectivos de los consumidores, como consecuencia de las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional, al restringir la importación de arroz de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, las evidencias con las que se cuenta actualmente no permiten arribar a dicha conclusión.

La razones anteriores llevan a desestimar las pretensiones de la presente demanda.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLÁRASE que no prosperan las excepciones propuestas por las demandadas, por las razones anotadas en precedencia.

SEGUNDO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

TERCERO.- En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de

Exp. No. 250002341000201502137-00

Demandante: Camilo Arguez Casallas

Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros

M.C. Protección de los derechos e intereses colectivos