



Libertad y Orden

## MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO NÚMERO

DE 2022

(

)

*“Por el cual se adiciona el Capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con los mecanismos de entrega de subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café”*

### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, y en particular las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 1969 de 2019, y

#### CONSIDERANDO:

Que el artículo 64 de la Constitución Política establece que *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

Que el artículo 65 de la Constitución Política dispone que *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”*.

Que el artículo 1 de la Ley 1969 de 2019, estableció la creación del Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual operará según los términos que se establecen en dicha ley y en lo expresamente señalado en la Ley 101 de 1993, con el objeto de adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano, en el marco de la Ley por la cual fue creado.

Que el artículo 3 de la Ley 1969 de 2019, establece que el Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros.

Que el artículo 8 de la mencionada ley dispone que *“Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente*

**Continuación Decreto:** “Por el cual se adicionan seis artículos al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, en relación con la entrega de subsidios al productor de que trata el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019”

---

*ley los productores de café debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA)(...)”.*

Que esta misma ley en su artículo 9 señala que “Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

*Parágrafo. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de café colombiano, estimado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.”*

Que el artículo 10 ibídem dispone que “Cada productor de café de Colombia podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia”.

Que el artículo 13 de la pluricitada ley, señala que los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes “(...) 1. El presupuesto General de la Nación; 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto; 3. los recursos destinados a la reserva para estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993; 4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café; 5. El Fondo Nacional del Café; 6. Los rendimientos financieros de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros; 7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales; 8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías, 9. De la contribución cafetera a cargo de los productores de café destinada al Fondo Nacional del Café, medio centavo de dólar por libra (USD 0,005) de café que se exporte, sin afectar la garantía de compra (...)”.

Que el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019 dispuso que “el Gobierno Nacional reglamentará lo referente a, 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor (...)”.

Que se considera necesario reglamentar lo relacionado con la entrega de subsidios al productor de que trata el numeral 1° del artículo 14 de la Ley 1969 de 2019, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y legales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, así como promover la coordinación de la función administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado de que trata el artículo 209 de la Carta Política.

Que en el mismo sentido, se considera pertinente que dicha reglamentación contribuya a estabilizar el ingreso de los productores de café en Colombia como objeto legal del Fondo de Estabilización de Precios del Café, mediante la promoción

*Continuación Decreto: "Por el cual se adicionan seis artículos al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, en relación con la entrega de subsidios al productor de que trata el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019"*

---

de la articulación entre los diferentes instrumentos de la política pública del sector agropecuario colombiano, a fin de garantizar un uso más eficiente del recurso público y la agregación de valor mediante el desarrollo de diversos mecanismos que impulsen por un lado, una gestión proactiva y previsiva de los riesgos a los que se ven enfrentados los productores, y por otro lado, instrumentos temporales de compensación para mitigar eventuales situaciones de crisis de precios que hagan insostenible el mantenimiento de la actividad productiva.

Que, en mérito de lo expuesto,

### DECRETA:

**Artículo 1.** Adiciónese el capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el cual quedará así:

#### "CAPÍTULO 1

##### **Mecanismos de entrega de los subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP al productor**

**Artículo 2.11.6.1.1. Definiciones.** La entrega de los subsidios a los beneficiarios del Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP deberá cumplir con los siguientes términos, que servirán como parámetros para su entrega:

- 1. Tipo de subsidio:** Los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café en la implementación de los mecanismos de estabilización podrán ser de dos tipos:
  - 1.1. Como transferencia monetaria directa al productor, de manera temporal a través de compensaciones derivadas de la implementación de un mecanismo de estabilización.
  - 1.2. Como un menor costo en la toma de instrumentos de gestión de riesgos, tales como seguros, coberturas, opciones financieras u otros instrumentos tomados por el Fondo de Estabilización de Precios del Café en beneficio del productor.
- 2. Medios de pago:** El pago de los subsidios establecidos se podrá realizar de la siguiente manera:
  - 2.1. Mediante abono a la Cédula o Tarjeta Cafetera Inteligente o un medio de pago del que sea titular el productor, en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.
  - 2.2. Mediante una factura de pago sobre el valor de la prima del instrumento financiero que subsidiará el Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP en favor del productor.

*Continuación Decreto: "Por el cual se adicionan seis artículos al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, en relación con la entrega de subsidios al productor de que trata el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019"*

---

**3. Soportes:** Los documentos y/o transacciones que sirvan como soporte para acceder y/o beneficiarse de los subsidios asociados a los mecanismos establecidos por el Comité Directivo, tales como facturas, documento equivalente a la factura, comprobantes transaccionales, contratos de venta, pólizas, entre otros, deberán estar a nombre del productor beneficiario y cumplir con los requisitos del Estatuto Tributario cuando aplique, o las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

**Parágrafo.** El subsidio que se entregue con cargo al Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP será personal e intransferible. En ningún caso, será transferido a intermediarios o terceros, y no habrá pagos en efectivo.

**Artículo 2.11.6.1.2. Verificación del cumplimiento de requisitos para la entrega de subsidios.** El Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP deberá definir el procedimiento y trámite para la verificación de lo dispuesto en el presente título.

**Artículo 2.11.6.1.3. Entrega de los subsidios.** Los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café-FEP deberán corresponder a la implementación del respectivo mecanismo de estabilización de precios, conforme a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 11° de la Ley 1969 de 2019.

**Artículo 2. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, adiciona el Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá, D.C., a los

EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

**RODOLFO ZEA NAVARRO**

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	29/06/2022
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	“Por el cual se adiciona el capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con los mecanismos de entrega de subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café”

## **1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

La Ley 101 de 1993 “*Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*”, crea en su artículo 36 los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros como cuentas especiales, los cuales tienen por 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.

Ley 1955 de 2019 “*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en su artículo 226, crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café, como una cuenta especial sin personería jurídica que tendrá por objeto adoptar una variedad de mecanismos técnicamente idóneos para estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano y protegerlos de precios extremadamente bajo, en donde el Congreso de la República definirá su estructura, administración, finalidades, funciones, recursos para su capitalización y funcionamiento, mecanismos y criterios para su reglamentación por parte del Gobierno nacional.

De esta manera, en cumplimiento del mandato establecido en la citada ley, el Congreso de la República mediante la Ley 1969 de 2019, establece como objeto del fondo, adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano; indicando entre otros aspectos, su naturaleza jurídica, administración y beneficiarios.

Así mismo, en el artículo 14 de la citada disposición normativa, se indica que el Gobierno Nacional reglamentará lo referente a: 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor. 2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor. 3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.

A través del Decreto Reglamentario No. 2228 de 2019, "Por medio del cual se adiciona el Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo de Estabilización de Precios del Café", se reglamentaron los literales 2, 3 del artículo 14 de la Ley 1969, quedando pendiente de reglamentación el numeral 1 de la correspondiente Ley.

Por lo anterior y en cumplimiento de la reglamentación que ordena la ley del numeral 1° del artículo 14 de la Ley 1969 de 2019, se considera necesario establecer los mecanismos de entrega de los subsidios al productor, adicionando el capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. En este sentido, el contenido del proyecto de decreto, se enmarca en los parámetros de entrega de los subsidios, compuesto por los tipos de subsidios y medios de pago y soportes; la verificación del cumplimiento de los requisitos para la entrega de subsidios y la entrega de subsidios.

La expedición del Decreto, es pertinente teniendo en cuenta dicha reglamentación contribuye a estabilizar el ingreso de los productores de café en Colombia como objeto legal del Fondo de Estabilización de Precios del Café, mediante la promoción de la articulación entre los diferentes instrumentos de la política pública del sector agropecuario colombiano, a fin de garantizar un uso más eficiente del recurso público y la agregación de valor mediante el desarrollo de diversos mecanismos que impulsen por un lado, una gestión proactiva y

previsiva de los riesgos a los que se ven enfrentados los productores, y por otro lado, instrumentos temporales de compensación para mitigar eventuales situaciones de crisis de precios que hagan insostenible el mantenimiento de la actividad productiva.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El ámbito de aplicación va dirigido a todo productor cafetero, cuando cumpla cualquier mecanismo de estabilización del café y se encuentre debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA).

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

#### **➤ Constitución Política.**

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(..) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

#### **➤ Ley 1969 de 2019**

Artículo 14 numeral 1 “El gobierno nacional reglamentará lo referente a (.. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor.)

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El artículo 14 de la Ley 1969 de 2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café”, se encuentra vigente.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Se adiciona el capítulo 1 al Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con los mecanismos de entrega de subsidios del Fondo de Estabilización de Precios del Café

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

Ninguna.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

Ninguna.

<b>4. IMPACTO ECONÓMICO</b> (Si se requiere)	
La expedición del proyecto de Decreto no tiene impacto económico	
<b>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL</b> (Si se requiere)	
La reglamentación no implica disponibilidad presupuestal.	
<b>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN</b> (Si se requiere)	
El decreto no tiene impacto alguno en el medioambiente, ni en el patrimonio cultural de la Nación.	
<b>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO</b> (Si cuenta con ellos)	
No aplica	
<b>ANEXOS:</b>	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

**Aprobó**

  
**CAMILO ERNESTO SANTOS ARÉVALO**  
 Director de Cadenas Agrícolas y Forestales

  
**MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO**  
 Jefe de la Oficina Asesora Jurídica



## JUSTIFICACIÓN TÉCNICA DECRETO REGLAMENTARIO DE LA LEY 1969 DE 2019

Por medio del presente documento, el director de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural justifica técnicamente el proyecto de decreto por el cual se reglamenta la Ley 1969 de 2019 en su artículo 14 literal 1.

### 1. MARCO DE POLÍTICA

Para efectos de justificar el presente proyecto normativo relacionamos los siguientes instrumentos de política, a partir de los cuales surgen los objetivos pretendidos.

Instrumento Normativo	Contenido
Ley 1955 de 2019: “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.	<b>Artículo 226</b> Crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café: “...como una cuenta especial sin personería jurídica que tendrá por objeto adoptar una variedad de mecanismos técnicamente idóneos para estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano y protegerlos de precios extremadamente bajos...”
Ley 1969 de 2019: “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.”	<p><b>Artículo 14.</b> El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a: 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor. 2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor. 3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.</p> <p><b>Artículo 2.11.6.1</b> De la Operación del FEP: “El contrato específico de administración suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno Nacional definirá las responsabilidades de las partes en materia de estructuración, auditoría e implementación de los mecanismos de estabilización, atenderá la operación del Fondo de Estabilización de Precios del Café y se sujetará al reglamento operativo que expida el Comité Directivo”</p> <p><b>Artículo 2.11.6.5</b> Las obligaciones del productor.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Cuando el mecanismo de estabilización no esté asociado a la comercialización de café el Comité Directivo establecerá las obligaciones de los productores relacionadas con el respectivo mecanismo”.</p>



Instrumento Normativo	Contenido
<p>Decreto No.2228 de 2019: "Por medio del cual se adiciona el Título6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el <b>"Fondo de Estabilización de Precios del Café"</b></p>	<p><b>Artículo 3</b> Definiciones: "Estabilización de Precios: Es la estrategia que pretende compensar al productor cuando el precio del café en Colombia haya tomado valores extremadamente bajos definidos por el Comité Nacional del FEPC Estabilización del Ingreso: Es la estrategia que busca remunerar al productor de café colombiano cuando el ingreso esperado por la venta.</p> <p><b>Artículo 4.</b> Actividades del Fondo de Estabilización de Precios del Café: "De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1969 de 2019, el Fondo de Estabilización de Precios del Café tiene por objeto adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso del productor. Los mecanismos que tengan como propósito estabilizar el precio deberán tener en cuenta los costos de producción en la metodología que se adopte. Si el mecanismo tiene como propósito estabilizar el ingreso no será necesario tener en cuenta dentro de la metodología los costos de producción (...)"</p>

## Alcance

Con base en el marco normativo descrito en la sección anterior, el documento está orientado, principalmente, hacia:

El funcionamiento de los Mecanismos de Estabilización de Ingreso, teniendo en cuenta la necesidad de establecer estrategias de gestión del riesgo que permitan generar capacidades financieras, efectos de largo plazo y un uso eficiente de los recursos. Lo anterior, en desarrollo de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1969 de 2019, como en los artículos 3 y 4 de la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC:

Artículo 3. Definiciones: "(...) Estabilización del Ingreso: Es la estrategia que busca remunerar al productor de café colombiano cuando el ingreso esperado por la venta de su cosecha pueda ser afectado por efectos climáticos, naturales, sanitarios o por negociaciones anticipadas de la misma, entre otros. (...)"

Artículo 4. Actividades del Fondo de Estabilización de Precios del Café: "De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1969 de 2019, el Fondo de Estabilización de Precios del Café tiene por objeto adoptar los mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso del productor. Los mecanismos que tengan como propósito estabilizar el precio deberán tener en cuenta los costos de producción en la metodología que se adopte. Si el mecanismo tiene como propósito estabilizar el ingreso no será necesario tener en cuenta dentro de la metodología los costos de producción (...)"

## 2. OBJETIVO GENERAL

Reglamentar los subsidios otorgados por el FEPC para la implementación de los



mecanismos de estabilización, siguiendo lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1969 de 2019.

### **Objetivos específicos**

- Definir los requisitos para acceder a la entrega de subsidios por parte de los caficultores.
- Definir los parámetros de entrega, los medios de pago y los soportes de subsidios a los caficultores.

## **ANTECEDENTES**

### **Marco legal**

La ley 101 de 1993 en su artículo 36 establece: Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros como cuentas especiales, los cuales tienen por 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 a los productores de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

**PARAGRAFO:** Cuando el Gobierno Nacional lo considere necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros dentro de las normas establecidas en la presente ley.

El artículo 37 de la misma norma reza: Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros que se organicen a partir de la vigencia de la presente ley serán administrados, como cuenta especial, por la entidad gremial administradora del Fondo Parafiscal del subsector agropecuario y pesquero correspondiente. Estos fondos también podrán ser administrados por el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, como una cuenta separada de sus propios recursos, en los términos que señale el Gobierno Nacional.

Estos Fondos también podrán ser administrados por otras entidades o por intermedio de contratos de fiducia, de acuerdo con la decisión que para tal efecto tome el Ministerio de Agricultura.

Ley 1969 de 2019, "Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café", en su artículo 14 dispone que "El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a: 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor. 2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor. 3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones".

A través del Decreto Reglamentario No. 2228 de 2019: "Por medio del cual se adiciona el Título 6 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo de



Estabilización de Precios del Café", se reglamentaron los literales 2, 3 del artículo 14 de la ley 1969, quedando pendiente por reglamentar el literal 1, debido a que a la fecha de expedición del decreto no se tenían mecanismo de estabilización.

### **Antecedentes técnicos**

El café es uno de los productos agrícolas más importantes de Colombia, especialmente por su estructura productiva. Esta se caracteriza por ser de pequeños productores: el 96% de los 540.000 caficultores en el país tienen menos de 5 hectáreas. Con esta organización productiva el país logró producir (en 2020) 13.9 millones de sacos, con un valor de cosecha cercano a los 9 billones de pesos colombianos y se espera que en 2021 logre producir cerca de 14.1 millones de sacos con un valor aproximado de 10 billones de pesos colombianos. Estas cifras hacen del sector uno de los actores más relevantes de la economía colombiana en general y del sector agrícola en particular. Muestra de ello es que en 2020 el café: (I) tuvo una participación del 15% del Producto Interno Bruto (PIB) Agrícola Nacional, (II) generó 2.5 millones de empleos entre directos e indirectos y (III) fue el mayor exportador del agro con 12.6 millones de sacos (MADR, 2020).

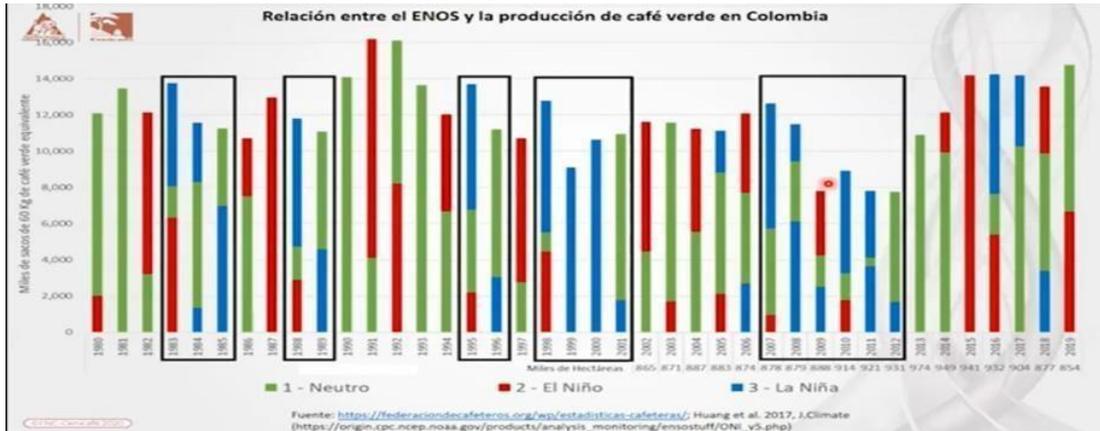
Ahora, como sucede con los demás "commodities", los productores de café se caracterizan por ser hogares vulnerables a la inestabilidad de la producción y a la volatilidad del precio. Lo anterior, como consecuencia de que el ingreso es una variable que se determina (principalmente) por el precio de venta y la cantidad producida, componentes que se caracterizan por tener fluctuaciones en el tiempo las cuales no se pueden anticipar, pero con certeza tiene un impacto en el futuro. Esto se puede evidenciar al analizar el impacto de los eventos climáticos registrados en Colombia sobre la producción de café y el comportamiento de los precios en lo corrido del siglo XXI.

#### **a. Inestabilidad de la Producción**

La fuerte ola invernal registrada en Colombia en el periodo 2008-2011 evidenció que la variabilidad climática puede tener un efecto importante sobre los cultivos de café en Colombia. Esto se puede observar con la caída significativa en la producción de café que se registró en dicho periodo (Gráfica 1). En cifras, este evento climático generó una reducción de la producción en el 2011 de alrededor del 32% con respecto al año 2008 (Restrepo, 2012). Dentro de los factores determinantes que explican esta situación se encuentra el incremento de la Pluviosidad, la cual se caracteriza por generar: (I) mayor vulnerabilidad de las plantaciones a enfermedades, (II) cambios en la floración y (III) una reducción en la capacidad productiva de los cafetales (FNC, 2012).



Gráfica 1: Relación entre el Fenómeno de la niña y la producción de café en Colombia



Ahora bien, en Colombia, si bien se han hecho esfuerzos importantes por tener un parque cafetero joven (promedio de edad de 6.781 años en 2020) y resistente a enfermedades como la roya (83% en 2020 (La Patria, 2020)), los municipios siguen siendo susceptibles ante eventos climáticos, dentro de ellos La Niña, como lo muestra el estudio “Modelo Institucional del IDEAM sobre el efecto climático de los fenómenos El Niño y La Niña en Colombia”<sup>2</sup>. Este analizó (sobre una serie de 35 años) las posibles alteraciones de la precipitación en el país bajo la influencia de un fenómeno de La Niña y encontró que, de 586 municipios cafeteros ante un evento catalogado como Niña Típica, 422 enfrentaron excedentes de precipitación por encima de lo normal (entre 120 a 160 milímetros (mm) de precipitación), 12 presentaron excedentes severos (mayor a 160 mm de precipitación) y apenas 152 estuvieron dentro de las condiciones normales (entre 80 a 120 mm de precipitación acumulada durante el periodo de ocurrencia).

### b. Volatilidad del Precio Interno en Colombia

Hasta 1989 los precios internacionales de café estuvieron regulados por medio del Acuerdo Internacional del Café que establecía cuotas de exportación para los países productores. Este Acuerdo procuraba mantener una relativa estabilidad del precio del grano. Con la terminación del Acuerdo, los países productores quedaron expuestos a la volatilidad del precio internacional y de las tasas de cambio de cada moneda frente al dólar, lo cual no fue ajeno para Colombia cuyo precio interno se forma a partir de las cotizaciones del contrato de futuros en la bolsa ICE (Contrato C para cafés arábigos), la tasa de cambio peso/dólar y el diferencial de calidad del café de Colombia -UGQ. Tal escenario, ha llevado a que a lo largo del siglo XXI se hayan presentado caídas importantes en el precio que han obligado al Gobierno Nacional y al gremio cafetero (por medio de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC)) a impulsar programas temporales que propendan por mitigar el efecto que dicha caída de los precios puede tener sobre el ingreso del productor. Algunos de estos programas son el Apoyo Gubernamental a la Caficultura (AGC) entre 2002 a 2007, la Protección al Ingreso Cafetero (PIC) entre 2013 a 2015 y el Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC) entre 2018 a 2019.

Ante la importancia que juega el café en la economía colombiana y la vulnerabilidad e impactos negativos a los que se ha enfrentado el sector (por la variabilidad climática y la



volatilidad del precio), en 2019 la Ley 1969 creó el Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPC) como una cuenta especial de recursos, administrada por la FNC y cuyo objetivo principal es adoptar mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café en Colombia. Para alcanzar tal fin, el Comité Nacional del FEPC estableció dos categorías de mecanismos: (I) estabilización de Ingresos y (II) estabilización de Precios. La primera categoría, según lo establecido en el Artículo 3 de la Resolución No.2 de 2020, busca remunerar al productor ante posibles eventos (climáticos, sanitarios o negociaciones anticipadas de la cosecha) que afecten su ingreso esperado, mientras que la segunda categoría se centra en compensar al productor ante caídas significativas del precio interno de café en Colombia.

### **Mecanismos de Estabilización del FEPC**

Dado que la normatividad del FEPC considera pertinente la implementación de mecanismos de estabilización tanto de ingreso como de precio, como se detalla más adelante, surge la posibilidad de diseñar instrumentos que contemplen de un lado escenarios de compensación temporal ante caídas de los precios y de otro lado la posibilidad de mitigar el impacto de los riesgos climáticos o de mercado que afectan la remuneración del caficultor. Ahora bien, antes de describir cada una de las categorías de mecanismos de estabilización es importante tener presente que, sin importar la categoría, estos deben siempre regirse por los parámetros definidos en la Ley 1969 de 2019. En especial, en lo referente a los beneficiarios de los mecanismos de estabilización, el volumen máximo objeto de estabilización y el precio objeto de estabilización, así:

**Beneficiarios de los Mecanismos de Estabilización** – Artículo 8 de la Ley 1969 de 2019: Productores de café en Colombia debidamente Registrados en el Sistema de Información Cafetera (SICA).

**Volumen Máximo Objeto de Estabilización** – Artículo 10 de la Ley 1969 de 2019: cada productor podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva, de acuerdo con información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros

**Precio Objeto de Estabilización**- Artículo 9 de la Ley 1969 de 2019: los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros.

### **Mecanismos de Estabilización de Ingreso**

Como lo plantea la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC la estabilización del ingreso comprende estrategias que buscan brindar al productor la posibilidad de tener una cobertura frente a variaciones de la producción y del precio que afecten su remuneración por la venta de café. Es decir, lo que se busca es mejorarla rentabilidad de la actividad productiva y darle certeza de alcanzar un ingreso remunerativo al productor, al anticipar y proteger los riesgos que la afectan.

Entonces, los mecanismos de estabilización de ingreso se enfocan en fomentar una adecuada gestión previsiva de los riesgos por parte del productor, utilizando instrumentos que tengan un comportamiento contra cíclico. Por lo tanto, requieren ser herramientas que



puedan operar de forma continua, de acuerdo con sus necesidades, permitiéndole así tener acceso a una protección frente a eventos que afectan su ingreso, previo a la ocurrencia de dicho evento y asegurándole un ingreso remunerativo de su actividad. Es decir, se busca garantizar que su ingreso, por la venta de café, esté siempre por encima de sus costos de producción. De ahí que estas estrategias puedan utilizarse en cualquier momento del ciclo de precio con cargo a recursos propios del productor o de terceras partes, pero el otorgamiento de subsidios por parte del FEPC para acceder a los mecanismos de estabilización estará sujeto al comportamiento que siga el precio interno del café en Colombia y su eventual deterioro frente a los costos de producción.

### **Mecanismos de Estabilización de Precio**

A diferencia de los mecanismos de estabilización de ingreso, los cuales tienen un campo de acción bastante amplio, los mecanismos de estabilización de precio son delimitados por la normatividad del FEPC a un objetivo particular. Este, como lo establece la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC en sus artículos 3 y 4, se centra en ofrecer una compensación económica a los productores de café en Colombia cuando el precio interno haya tomado valores extremadamente bajos y se encuentre por debajo de los costos de producción. De este modo, este tipo de Justificación Técnica Decreto Reglamentario mecanismo es similar (en su operatividad) a los programas de apoyo directo que han sido implementados por el gobierno nacional en coyunturas desfavorables del precio. Es decir, transferir un subsidio temporal a los caficultores ante choques negativos de precios.

Así las cosas, con base en lo descrito se deduce que los mecanismos de estabilización de precio no buscan hacer una gestión previsiva de los riesgos, por el contrario, se centran exclusivamente en compensar el daño económico ante la ocurrencia de eventos inesperados exclusivamente asociados al precio que pretenden evitar que el sector caiga en deterioro a causa de una crisis coyuntural. Por lo anterior, este tipo de mecanismos requieren tener un carácter universal, pero solo deben aplicarse de manera temporal y transitoria de acuerdo con la capacidad financiera del Fondo para evitar el deterioro del sector y principalmente de los efectos negativos que coyunturas adversas de precio tienen sobre la calidad de vida de los 540 mil productores y familias cafeteras que dependen económicamente de esta actividad en más de 600 municipios del rural disperso en la geografía nacional.

### **Subsidios en el marco del FEPC**

Considerando que el FEPC cuenta con dos tipos de mecanismos de estabilización y que la Ley 1969 de 2019 establece que el Gobierno debe reglamentar lo referente a la entrega de subsidios por parte de este Fondo, resulta imperante caracterizar el funcionamiento que deben seguir este tipo de mecanismo de subvención en el marco del FEPC. Para ello se debe revisar la aplicabilidad de los subsidios en este Fondo y cómo estos podrían operar según el tipo de mecanismo de estabilización.

### **Aplicabilidad de los subsidios en el FEPC**

Desde el ámbito técnico y desde el ámbito normativo se encuentran diferentes definiciones a los mecanismos de subvención (entendidos como los subsidios y los incentivos) los cuales, para efectos de este documento, se hace indispensable analizar.



- **Definición Técnica:** la literatura económica diferencia a los incentivos y los subsidios por el objetivo que debe cumplir cada uno. Los incentivos se entienden como aquellos estímulos que buscan motivar a un agente o una persona a tomar una acción determinada. De otro lado, los subsidios se definen como los apoyos económicos que buscan proteger, en términos financieros, a un colectivo o a una persona determinada que se encuentra en condición de vulnerabilidad.
- **Definición Normativa:** si bien los incentivos y los subsidios son herramientas que en la teoría económica son diferentes, no existen normas en el ordenamiento jurídico colombiano que definan explícitamente estos conceptos o que los diferencien. En efecto, la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> les otorga el mismo tratamiento como instrumentos de fomento y ambos se entienden (de forma indistinta) como un mecanismo de subvención.

### **Subsidios según el tipo de mecanismo de estabilización**

Dado que el FEPC, como lo establece el artículo 3 de la Resolución No.2 de 2020 del Comité Nacional del FEPC, cuenta con mecanismos de estabilización de precio y mecanismos de estabilización de ingreso, es fundamental establecer la forma en la que operaran los subsidios en cada categoría de mecanismo de estabilización.

### **Subsidios en los mecanismos de estabilización de precios**

Como se establece en la sección 6, los mecanismos de estabilización de precio operarán exclusivamente en coyunturas desfavorables de precios. Por lo tanto, en este tipo de instrumento, los subsidios se entienden como las compensaciones o apoyos monetarios directos, con cargo a los recursos del FEPC, que se transfieren a los productores de café en Colombia siempre que el precio interno de café esté por debajo de los costos de producción.

### **Subsidios en los mecanismos de estabilización de ingreso**

En los mecanismos de estabilización de ingreso el otorgamiento de subsidios por parte del FEPC, con base en lo descrito previamente, podrá darse siempre que el precio interno de café en Colombia esté por debajo de los costos de producción. Si esta condición no se cumple, los mecanismos podrían seguir operando justamente para evitar que el ingreso del productor quede expuesto a una eventual crisis de precios o de productividad, pero el costo de estos instrumentos bajo esta circunstancia tendrá que financiarse con recursos propios del productor, o recursos provenientes de otras fuentes públicas como el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios o privadas como aportes de clientes o cooperantes.

Así pues, dado que en los mecanismos de estabilización de ingreso se buscará hacer uso de estrategias de gestión del riesgo, los subsidios, a diferencia de lo que sucede en los mecanismos de estabilización de precios, estarán orientados a disminuir el costo de este tipo de instrumentos para facilitar el acceso del productor. Lo anterior, en razón a que en el sector café los productores: (I) tienen un bajo nivel de educación financiera y (II) una baja disponibilidad a pagar por el uso de instrumentos financieros. Esto se puede apreciar al analizar algunas cifras del sector:



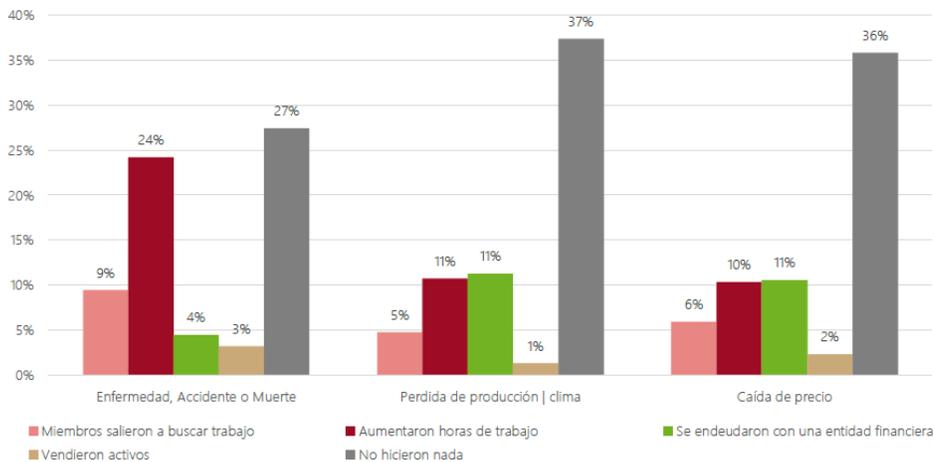
**Seguro Agrícola:** el seguro agropecuario es particularmente importante en el caso del sector café, no solo por la cobertura que brinda a los productores, si no por el bajo uso de estos instrumentos que tiene el sector. En el año 2020 solo el 1.59% de las hectáreas cultivadas de café en Colombia contaban con este tipo de cobertura (Tabla 2). Esta situación se explica principalmente por dos razones. La primera de ellas se centra en que los productores de café, pese a que perciben los eventos climáticos como un factor que amenaza la estabilidad de sus ingresos, hacen un bajo uso de herramientas de gestión del riesgo (Gráfica 2). La segunda razón se basa en que los seguros paramétricos resultan ser bastante costosos, debido a que existe un riesgo de base alto (no hay información climática suficiente) y a la escasez en la oferta de este producto. Actualmente en Colombia solo hay una aseguradora que ofrece este tipo de seguros para el café.

Tabla 2: Comportamiento del seguro paramétrico de Clima en el Sector Cafetero (2018-2020)

Año	Caficultores Asegurados	Hectáreas Aseguradas	Penetrabilidad Seguro
2018	1.858	5.723	0,67%
2019	3.126	7.800	0,92%
2020	6.532	13.542	1,59%

Fuente: La información para 2020 fue tomada del 'Coffee Talk: Seguro paramétrico de clima y agricultura por contrato' de la 84va cumbre cafetera para los demás años se obtuvo de la presentación de Seguros Bolívar 'Seguro Agrícola Para Cultivos de Café'. Elaboración FEPC. Nota: El seguro paramétrico del cual se hace referencia es el producto Café Seguro. Seguro paramétrico de clima ofrecido para el sector cafetero por Seguros Bolívar. Para calcular la penetrabilidad del Seguro se partió del supuesto de que el Total de Hectáreas Cultivadas de Café en Colombia son 850 mil.

Gráfica 2: Acciones tomadas por los productores frente a eventos desestabilizantes. ENHC 2018



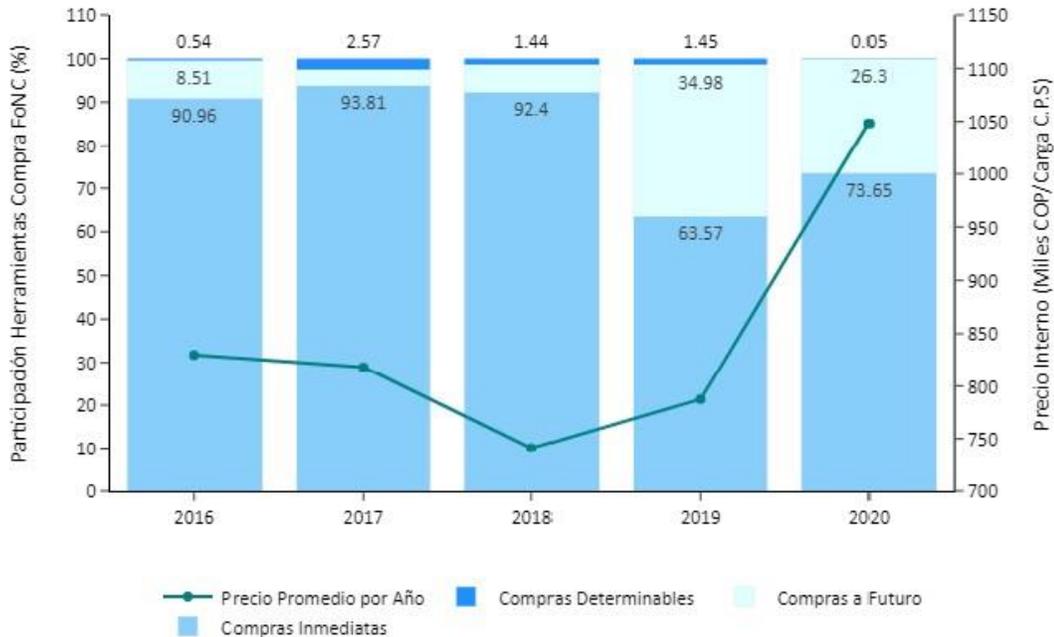
Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas de la FNC. Encuesta Nacional de Hogares Cafeteros 2018.

**Instrumentos del Mercado:** en la comercialización de café, aun cuando se cuentan con instrumentos financieros en los mercados estandarizados para dar cobertura al riesgo financiero de precio como al de volatilidad de la tasa de cambio, se utilizan muy poco las herramientas de cobertura. Esto se puede evidenciar por medio de la Gráfica 3. En esta se identifica que las compras por parte del FoNC (que representan cerca del 13 % del total nacional) son en su mayoría entregas inmediatas y que los instrumentos como ventas futuras o los determinables, tienen una baja participación sobre el total tranzado. Especialmente, al ser comparados con países productores como Brasil, en los que mediante productos como los forwards se



asegura cerca del 40% de la cosecha nacional.

Gráfica 3: Comportamiento de las Compras del FoNC



Fuente: FoNC y FNC. Nota: esta gráfica muestra la participación (%) de las herramientas de compra del FoNC desde el año 2016 hasta el año 2020. El eje izquierdo de la gráfica muestra la participación que tiene cada una de las herramientas de compra sobre el total. El eje derecho muestra el precio interno promedio (por año) publicado por la FNC.

Es claro entonces que los incentivos son claves para promover un mayor acceso a los mecanismos de estabilización de ingreso y deben estar enfocados en promover el uso de esquemas de gestión del riesgo. De modo que, en este caso, el mecanismo de subvención debe estar orientado en reducir el costo que tienen los instrumentos de cobertura y/o permitir al productor el acceso a estrategias de financiamiento debajo costo para la toma de dicho tipo de herramientas.

Lo expuesto previamente, se puede apreciar en el Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA) en Colombia administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agro (FINAGRO), el cual ha contado con estrategias de financiamiento complementarias a través de algunas entidades territoriales del país, e incluso a través de aliados del sector privado, ya que se hace necesario fomentar dichos productos a partir de incentivos monetarios que reduzcan el costo de las coberturas bien sea de seguro del mercado financiero.



## Conclusión

Como se discutió a lo largo del documento, el FEPC (como lo establece la Resolución No. 2 de 2020 del Comité Nacional) cuenta con dos categorías de mecanismos de estabilización: Ingreso y Precio. Esto pone de presente que el Fondo tiene dentro de su marco de acción una aproximación integral para la protección de la estabilidad del ingreso del productor que a la vez procure la sostenibilidad financiera del Fondo. De un lado, la estabilización del ingreso, que consiste en implementar herramientas que busquen gestionar los riesgos financieros a los que se ven enfrentados los productores de café en Colombia, que estén dispuestas de forma permanente para ser utilizadas a voluntad del productor. De otro lado, la estabilización de precio, que se enfoca en otorgar al productor compensaciones monetarias de manera temporal cuando el precio interno del café en Colombia haya tomado valores por debajo de los costos de producción que hagan insostenible el mantenimiento de la actividad productiva. Ahora, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1969 de 2019 en su artículo 14, y según lo descrito en la sección 6 y 7 se requiere definir los requisitos para el otorgamiento de los subsidios con cargo a los recursos del FEPC y las obligaciones de los productores como beneficiarios de dicho Fondo.

Con todo, para lograr una operación del FEPC que sea eficiente, que cumpla con la normatividad vigente, y que se ajuste al objeto de este Fondo resulta de suma importancia reglamentar la entrega de incentivos y subsidios otorgados en beneficio del productor con cargo a los recursos del Fondo, considerando la forma en la que estos deben operar según el marco legal del FEPC.

De acuerdo con la ley 1969 y su artículo 14 "El Gobierno Nacional Reglamentará lo referente a: en su literal 1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor. Y debido a que en el decreto 2228 del 5 de diciembre de 2019 no fue abordada la reglamentación del literal 1, el gobierno nacional debe abordar dicha reglamentación con base en la justificación antes mencionada. Por lo tanto, desde la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales vemos conveniente realizar la reglamentación respectiva.

**CAMILO SANTOS AREVALO**

**Director de Cadenas Agrícolas y Forestales**

Elaboró: A Orozco

Revisó: G Camacho