



# ¡Dulce pandemia! La covid-19 y el Decreto 527 de 2020

17

FREDDY ORDÓÑEZ GÓMEZ

INVESTIGADOR DE ILSA  
INTEGRANTE DE HISTORIA, AMBIENTE Y POLÍTICA (GRUPO A1 COLCIENCIAS)  
Y DE CRÍTICA JURÍDICA Y CONFLICTOS SOCIOPOLÍTICOS (GT - CLACSO)

**A** partir de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica el pasado 17 de marzo como consecuencia de la pandemia de covid-19, se han expedido más de 70 decretos, unos con fuerza de ley y otros ordinarios. Los primeros, según el artículo 215 de la Constitución Política deben estar “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”; los segundos, deben desarrollar y hacer efectivas las decisiones de los primeros.

El Decreto 417 de 2020, que declara el estado de emergencia, señala que, ante el surgimiento de la pandemia, se podrán “implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento” y, de igual forma, indica que “con el fin de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional”. En este orden, los combustibles y los alimentos aparecen como temas sobre los cuales se podrán expedir decretos con fuerza de ley, al igual que actos sujetos al derecho administrativo que desarrollen y hagan efectivas las medidas, sobre la base de que las herramientas jurídicas ordinarias no permitan

En el Decreto 527 de 2020 se usaron la especial protección del Estado a la producción de alimentos consagrada en el artículo 65 constitucional y las facultades que se dan al Gobierno en el artículo 213 superior para justificar la suspensión temporal de importaciones de etanol, medida adoptada para favorecer a un monopolio conformado por pocos ingenios anteriormente beneficiarios de normas y políticas (como Agro Ingreso Seguro) y quienes han financiado las campañas electorales del uribismo. La interdependencia no es entre el azúcar y el alcohol carburante, sino entre el Centro Democrático y los empresarios azucareros. El decreto analizado no se ajusta a la Constitución ni a la legislación sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica, en tanto existen herramientas administrativas ordinarias que se implementan hoy desde el MCIT para hacer frente a las importaciones.

conjurar la grave perturbación y la extensión de los efectos.

Amparado en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica el gobierno de Iván Duque expidió el pasado 7 de abril el Decreto 527 de 2020. En este se determina que por el término de dos meses la importación de alcohol carburante (etanol) tendrá lugar únicamente para cubrir el déficit en la oferta local frente a la demanda que se presente. Medida prorrogable y que se ampara en los artículos 65 de la Constitución Política que dispone la protección especial estatal para la producción de alimentos. Sostenemos aquí que el Decreto 527 de 2020 no se orienta a contribuir a garantizar el derecho a la alimentación adecuada en el marco de la pandemia, sino que su finalidad es proteger a los empresarios que tienen el monopolio de la industria del alcohol carburante ante las importaciones que desde hace 5 años han aumentado gradualmente.

### El derecho y el alcohol carburante

Mediante la Ley 693 de 2001 se determinó que las gasolinas que se utilicen en el país tendrían que contener componentes oxigenados, tales como alcoholes carburantes, y se indicaron los tiempos para la implementación de la norma citada. Así, por ejemplo, señala el informe anual más reciente de Asocaña (p. 56) que “el hecho más destacable de 2018 corrió por cuenta del incremento, realizado por el Gobierno Nacional, de la mezcla del etanol en las gasolinas del 8% al 10% en todo el territorio colombiano”.

Adicionalmente, en el artículo 3° de esa ley se consideró “el uso de Etanol carburante en las Gasolinas y en el combustible Diesel [...] como dinamizador de la producción agropecuaria y del empleo productivo, tanto agrícola como industrial”, iniciándose así la priorización de los suelos y productos agrícolas para los combustibles, no para los alimentos. La Ley 693 posteriormente fue reglamentada mediante el Decreto 3862 de 2005, en el que



se indicó que para efectos fiscales la mezcla de gasolina motor con alcohol carburante no se considera un proceso industrial o de producción.

Ya en 2019, el artículo 12 de la Ley 2010 modificó el artículo 477 del Estatuto Tributario, con lo que el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores quedó exento del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución. Este año, el parágrafo del artículo 10 del Decreto 574 del 15 de abril, expedido en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, estipuló que con objeto de dar continuidad al abastecimiento nacional podrán modificarse transitoriamente los niveles de mezcla de los combustibles líquidos con biocombustibles.

Las normas reseñadas dan cuenta de la especial protección normativa de la producción de alcohol carburante (etanol), como agroindustria destinada al sector de los combustibles.

### El Decreto 527 de 2020 y la Resolución 006 de 2019

Dentro de las consideraciones expuestas en el Decreto 527 de 2020 para la adopción de la medida de restricción a la importación de alcohol carburante, está el hecho de que al mes se consumen cerca de 16 millones de galones de este, calculándose que con las restricciones en la movilidad y el aislamiento preventivo obligatorio se presentará una baja de la demanda nacional de gasolina de entre el 70 % y el 80 %. Además, se indica que en los próximos días los inventarios de etanol se incrementarán a tal punto que “se estarán superando los niveles de almacenamiento máximo, llegando incluso a más de 120% de la capacidad de almacenamiento posible”.

Las medidas relacionadas con el sector agropecuario que implemente el gobierno de Duque durante el estado de emergencia deben orientarse a la soberanía alimentaria, a aumentar la producción local de alimentos, a la protección de los trabajadores agrarios, al comercio de proximidad, a apoyar las cadenas de suministros de alimentos en los eslabones más débiles de esta y a evitar que queden en manos de intermediarios y grandes superficies.

El 24 de enero de 2019, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) expidió la Resolución 006 “Por la cual se dispone la apertura de una investigación de carácter administrativo con el objetivo de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, de presuntas subvenciones en las importaciones de alcohol carburante (etanol) originarias en los Estados Unidos de América”. La resolución tiene origen en la solicitud de apertura de investigación que la Federación Nacional de Combustibles de Colombia (Fedebiocombustibles) presentó el 29 de junio de 2018. Las empresas que se encuentran afiliadas a esta federación son los ingenios Incauca, Manuelita, Risaralda, Riopaila, Providencia, Manuelita, Mayaгүйз y Bioenergy Zona Franca, las que además constituyen el 100 % de la rama de la producción nacional y, salvo por la última, son las mismas nombradas en el Decreto 527 de 2020. Lo anterior evidencia que en la producción nacional de etanol se está ante un monopolio conformado por estas industrias que, como el citado informe anual de Asocaña señala (p. 56), ha llegado a controlar el 85% de la demanda nacional. La solicitud de apertura de investigación elevada por Fedebiocombustibles lleva al MCIT a afirmar que existe un daño a la rama de la producción nacional que se refleja en que “El volumen de inventario final de alcohol carburante - etanol en el promedio del primer y segundo semestre de 2017 con respecto al promedio de los semestres comprendidos entre el primer semestre de 2015 y segundo semestre de 2016 aumentó 190,95%”. Así mismo, se presentan indicadores que dan cuenta del aumento gradual en la importación de etanol y en la reducción en la producción nacional. En este orden, se afirma, hay un impacto económico negativo que se viene dando de tiempo atrás sobre la producción nacional de alcohol carburante por aquella proveniente de EE. UU., impacto cuya continuidad se ve reflejada en, por una parte, la imposición a partir del 3 de mayo de

## Politiqueros carroñeros



2019 y por un periodo de 4 meses de "derechos compensatorios provisionales a las importaciones de alcohol carburante (etanol) [...] originarias de Estados Unidos de América en la forma de un gravamen ad-valorem de 9,36% adicional al arancel aplicable" (MCIT, Resolución 085 de 2019); y, de otra parte, en el hecho de que la investigación, al día de hoy, sigue abierta.

Lo expuesto, permite afirmar que la restricción a la importación de etanol estipulada en el Decreto 527 de 2020 realmente no busca prevenir una situación que se dará como consecuencia de la pandemia de la covid-19 y por el contrario lleva a sostener que esta restricción se aplica con el fin de favorecer a un gremio cuyo monopolio se ha visto afectado progresivamente (pero no de forma significativa) desde 2015 por importaciones provenientes de Estados Unidos.

### **Azúcar y etanol interdependientes en el Decreto 527 de 2020**

En el Decreto 527 de 2020 se afirma que el proceso de producción de etanol y azúcar es dual, lo que ocurre en los ingenios que conforman Fedebiocombustibles, esto debido a una "relación de interdependencia técnica", que lleva a que, "de manera simbiótica y consecutiva", se obtengan los dos productos, por lo que, al tener grandes cantidades de alcohol carburante en su almacenamiento, la fabricación del 75 % del azúcar del país se vería comprometida. Los anteriores considerandos podrían resumirse en que, de acuerdo con el Gobierno, *para poder tener azúcar en nuestras mesas no debe faltar el alcohol carburante en los vehículos*. Además, señala el decreto que el "azúcar [es] un producto

Que la pandemia no sea *la dulce oportunidad* para los monopolios y la agroindustria, sino que sea la oportunidad para la vida en condiciones dignas, el pleno ejercicio de los DESC, del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

relevante dentro del consumo de los hogares además de ser un alimento que actúa como fuente de energía de rápida absorción y por ende esencial para cumplir con las condiciones de nutrición, sustento y calidad de vida”.

Así, estando ante la reducción nacional de este “alimento esencial” interdependiente del etanol y para “salvaguardar la salud y vida de los colombianos”, “la única alternativa razonablemente disponible” que tuvo el Gobierno fue restringir la importación de alcohol carburante.

Contrario a lo que se afirma en el decreto, Hilal Elver, Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, en un informe presentado en 2016 a la Asamblea General de las Naciones Unidas indicaba que “los alimentos ultraelaborados pueden contener una gran cantidad de sodio, azúcar y grasa trans y saturadas y tener así un alto contenido calórico pero carecer de valor nutricional”. De hecho, el incremento en el consumo de azúcar no es saludable y se asocia al sobrepeso, como afirma la Relatora Elver en el informe citado: “El aumento del consumo de carne, sodio, azúcar y grasa está haciendo que la alimentación sea menos saludable”. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud ha considerado la obesidad como una epidemia a nivel mundial cuya reducción implica el que las personas limiten la ingesta energética procedente de azúcares. Se debe recordar que ante la covid-19, la obesidad y la diabetes son consideradas factores de riesgo y comorbilidad.

### **La pandemia y el derecho a la alimentación no son una dulce oportunidad para los empresarios**

En el Decreto 527 de 2020 se usaron la especial protección del Estado a la producción de alimentos consagrada en el artículo 65 constitucional y las facultades que se dan al Gobierno en el artículo 213 superior para justificar la suspensión temporal de importaciones de etanol, medida adoptada para favorecer a un monopolio conformado por pocos ingenios anteriormente beneficiarios de normas y políticas (como Agro Ingreso Seguro) y quienes han financiado las campañas electorales del uribismo. La interdependencia no es entre el azúcar y el alcohol carburante, sino entre el Centro Democrático y los empresarios azucareros. El decreto analizado no se ajusta a la Constitución ni a la legislación sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica,



en tanto existen herramientas administrativas ordinarias que se implementan hoy desde el MCIT para hacer frente a las importaciones.

Sobre el derecho a la alimentación y la pandemia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité DESC, recomiendan a los gobiernos de los Estados adoptar medidas que partan de las obligaciones internacionales contraídas por estos en los instrumentos que consagran el derecho y que se orienten a garantizar su contenido básico (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad cultural), prestando especial atención sobre aquellos grupos poblacionales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente a la covid-19.

Las medidas relacionadas con el sector agropecuario que implemente el gobierno de Duque durante el estado de emergencia deben orientarse a la soberanía alimentaria, a aumentar la producción local de alimentos, a la protección de los trabajadores agrarios, al comercio de proximidad, a apoyar las cadenas de suministros de alimentos en los eslabones más débiles de esta y a evitar que queden en manos de intermediarios y grandes superficies.

Que la pandemia no sea *la dulce oportunidad* para los monopolios y la agroindustria, sino que sea la oportunidad para la vida en condiciones dignas, el pleno ejercicio de los DESC, del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.