

Fenalce advierte sobre el peligro de la aprobación de un arancel al 0 % para la cebada, que llevaría a la desaparición de este cereal en el país

- *La federación presentó su concepto técnico en relación con esta medida que representa una grave afectación para los productores de cebada del país, que se concentran en Boyacá, Nariño y Cundinamarca.*
- *Fenalce considera que un diferimiento arancelario permanente al 0 % a la cebada para malteado o elaboración de cerveza, incrementaría el riesgo de desincentivo a la producción nacional, profundizaría la dependencia externa y debilitaría la sostenibilidad económica de los productores en las regiones donde el cultivo aún subsiste.*
- *La producción nacional de cebada no debe evaluarse exclusivamente en términos de participación porcentual, sino en función de su rol estratégico dentro del sistema agro productivo nacional.*
- *Desde el punto de vista jurídico, el Estado colombiano no se encuentra compelido por norma constitucional ni por tratado internacional a establecer un arancel permanente del 0 % para la cebada destinada a malteado.*
- *Cualquier modificación permanente de instrumentos arancelarios o de estabilización debe evaluarse con rigor técnico y bajo el principio de equilibrio intersectorial, garantizando que las decisiones de competitividad industrial no comprometan la sostenibilidad de la base productiva agrícola ni los fines constitucionales de desarrollo rural.*
- *De ser aprobado este arancel 0% de la cebada para malteado o elaboración de cerveza, se profundizaría la crisis de la seguridad y soberanía alimentaria de Colombia.*

29 de abril de 2026. La Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Leguminosas y Soya – Fenalce, ve con preocupación la solicitud de diferimiento arancelario al 0 % de la cebada para malteado o elaboración de cerveza (subpartida 1003.90.00.10), por esto en cumplimiento de su función gremial de representación y defensa de los productores nacionales, se pronunció sobre este asunto, en carta dirigida al viceministro de Comercio Exterior, Tito Rufino.

En su momento la federación presentó su concepto técnico en relación con esta medida que representa una grave afectación para los productores de cebada del país, que se concentran en Boyacá, Nariño y Cundinamarca. En 2025, la producción de este cereal fue de 10.238 toneladas con un rendimiento de 2,25 t/ha, mientras que el área cultivada fue de 4.547 hectáreas.

“Como federación que representa a los agricultores de cereales del país, Fenalce reconoce la importancia de garantizar el abastecimiento oportuno y competitivo de materias primas para la industria agroalimentaria. No obstante, también considera fundamental que las decisiones de política comercial y arancelaria incorporen una visión integral que contemple el desarrollo rural, la sostenibilidad productiva, la estabilidad del ingreso agrícola y la resiliencia del sistema agroalimentario nacional, para evitar la desaparición de más cultivos en el país”, explica Arnulfo Trujillo Díaz, gerente general de Fenalce.

Añade, “la cebada, aunque actualmente representa una proporción reducida del consumo nacional aparente, constituye una actividad productiva estratégica para determinadas regiones del país y un componente relevante dentro de la diversificación agrícola. En este contexto, cualquier modificación permanente en los instrumentos de política comercial debe evaluarse no solo desde la perspectiva de competitividad industrial, sino también desde sus efectos estructurales sobre la producción nacional y, la seguridad y soberanía alimentaria”.

Con base en estas consideraciones, la federación expuso ante el Ministerio de Industria, Turismo e Industria, un análisis técnico y recomendaciones frente a la solicitud presentada.

Con base en la evidencia productiva y comercial disponible, la federación concluyó que el mantenimiento de instrumentos arancelarios dentro de los márgenes permitidos por los compromisos internacionales constituye un mecanismo legítimo de política pública para evitar una mayor contracción del cultivo en el país.

Asimismo, evidenció que las cifras recientes arrojan señales de recuperación productiva (área y producción) y mejoras técnicas (rendimientos), las cuales podrían fortalecerse mediante programas de asistencia técnica, adopción de mejores prácticas y articulación institucional. Esto ayuda a los productores debería priorizarse, en lugar de tomar decisiones que generan señales de desprotección en frontera.

Dado el nivel actual de dependencia de las importaciones en el país, la evidencia de competencia por precio frente al producto importado incluso bajo el esquema arancelario vigente, y la tendencia decreciente de la producción nacional, Fenalce considera que un diferimiento arancelario permanente al 0 % a la cebada para malteado o elaboración de cerveza, incrementaría el riesgo de desincentivo a la producción nacional, profundizaría la dependencia externa y debilitaría la sostenibilidad económica de los productores en las regiones donde el cultivo aún subsiste.

Por lo anterior, desde una perspectiva técnica, económica y de sostenibilidad sectorial, la federación recomendó no acceder a la solicitud de diferimiento arancelario al 0 %,

sugiriendo que las medidas de competitividad industrial se orienten hacia estrategias complementarias que no impliquen una desprotección estructural del productor nacional.

Consideraciones técnicas sobre el mercado de cebada

Si bien la producción nacional de cebada representa actualmente una proporción reducida del consumo nacional aparente (en 2024, alrededor del 2,8% del consumo aparente), su importancia no debe evaluarse exclusivamente en términos de participación porcentual, sino en función de su rol estratégico dentro del sistema agro productivo nacional.

En primer lugar, la cebada constituye una actividad productiva relevante en determinadas zonas agroecológicas del país, donde las condiciones climáticas y de altitud limitan alternativas agrícolas de igual viabilidad económica. En estos territorios, la cebada forma parte de esquemas productivos que contribuyen a la estabilidad del ingreso rural y a la permanencia de la población en el campo.

En segundo lugar, la producción de cebada genera empleo rural directo (siembra, manejo agronómico, cosecha) e indirecto (transporte, almacenamiento, comercialización, provisión de insumos y servicios técnicos). Aunque el volumen total producido sea bajo frente a las importaciones, su impacto territorial es significativo en términos de economía local.

En tercer lugar, la cebada cumple un papel en la diversificación agrícola. La diversificación reduce riesgos productivos, mejora la rotación de cultivos, contribuye al manejo sostenible de suelos y disminuye la dependencia de monocultivos. La reducción o desaparición de esta alternativa productiva podría generar mayor concentración agrícola y aumentar vulnerabilidades en determinadas regiones.

Por tanto, la baja participación actual no implica irrelevancia estructural. Por el contrario, evidencia la necesidad de fortalecer la base productiva interna para mejorar su competitividad y sostenibilidad, evitando señales de política que puedan acelerar su debilitamiento.

En 2025, la cebada registró una caída del 2 % en producción, con respecto a 2024, mientras que en área cultivada presentó un aumento del 21 %. La demanda total de cebada el año pasado fue de 365.641 toneladas, para cubrir esta demanda el 97,2 % fue importado (355.403 toneladas) y, el 2,8 % producción nacional (10.238 toneladas). No obstante, las importaciones de este cereal disminuyeron en 2025, con una caída de 0,9 %, respecto al año anterior.

En línea con lo anterior, Fenalce viene promoviendo acciones orientadas a elevar la competitividad del cultivo. Entre ellas, se destaca el proyecto gremial enfocado en la identificación, validación y difusión de las mejores prácticas agronómicas y administrativas del cultivo en zonas productoras (altiplano Cundiboyacense y Nariño),

mediante la conformación de grupos con acompañamiento técnico especializado, registros técnico-económicos estandarizados y evaluación comparativa de resultados, con el propósito de mejorar rendimientos, rentabilidad y competitividad.

Estas iniciativas, sumadas a los esfuerzos privados de incentivo a la siembra, muestran que la estrategia sectorial adecuada no es debilitar la protección en frontera, sino fortalecer la productividad y el encadenamiento interno para ampliar progresivamente la oferta nacional bajo condiciones de mercado más equilibradas.

En este contexto, el instrumento arancelario vigente cumple un papel de contención frente a las brechas estructurales de competitividad y constituye una señal de política relevante para evitar una mayor contracción del área sembrada y de la producción nacional.

Seguridad de abastecimiento vs. soberanía productiva

La federación reconoce la importancia de garantizar el abastecimiento continuo de cebada para la industria maltera y cervecera, sector que aporta significativamente a la economía nacional. La estabilidad en el suministro es un elemento clave para la planeación industrial y la competitividad del sector.

No obstante, la seguridad de abastecimiento no debe fundamentarse exclusivamente en la dependencia externa, puesto que la evidencia internacional muestra que:

-La alta concentración de proveedores externos incrementa la vulnerabilidad ante crisis logísticas, restricciones comerciales, conflictos geopolíticos o eventos climáticos extremos en países exportadores.

-La volatilidad de precios internacionales y del tipo de cambio puede trasladarse rápidamente a los costos internos cuando no existe una base productiva local que actúe como amortiguador.

-La eliminación permanente de instrumentos de política comercial reduce la capacidad del Estado para reaccionar ante escenarios adversos, limitando herramientas de estabilización.

En esta línea, la adopción de medidas permanentes de desgravación total debe ponderarse con el riesgo de profundizar la dependencia importadora y de erosionar la capacidad mínima de producción interna, con implicaciones sobre la resiliencia del sistema agroalimentario y la sostenibilidad económica de los productores que permanecen en el cultivo.

Consideraciones sobre competitividad industrial

El análisis de Tasa de Protección Efectiva (TPE) presentado por la industria constituye una herramienta económica válida para evaluar la estructura de incentivos arancelarios entre insumos y bienes finales. No obstante, su utilización como fundamento exclusivo para la modificación permanente de instrumentos de política agrícola resulta insuficiente.

La TPE mide el grado en que la estructura arancelaria protege o grava el valor agregado de una actividad industrial. Sin embargo, este indicador:

- Se construye bajo supuestos estáticos.
- No incorpora efectos dinámicos sobre el sector primario.
- No internaliza impactos territoriales ni sociales.
- No captura externalidades asociadas a la pérdida de capacidad productiva nacional.

En consecuencia, la evaluación de política comercial agrícola debe trascender el análisis estrictamente industrial e incorporar una visión sistémica del encadenamiento productivo.

Consideraciones sobre competencia vía precios

Adicionalmente, el comportamiento observado en el mercado interno muestra que la competencia entre el producto nacional y el importado ya opera de manera directa, particularmente a través del precio.

El comparativo de precios entre cebada nacional e importada para 2024–2025 evidencia meses recurrentes en los que el producto importado se ubica por debajo del nacional, ampliando la presión competitiva sobre el productor colombiano. En términos agregados, durante 2024 el precio importado fue inferior al nacional en la mayor parte del año, y en varios meses de 2025 se mantiene esa misma relación, lo que confirma que la presión competitiva no es hipotética, sino estructural.

Este resultado es relevante considerando que en la actualidad la importación ya enfrenta un arancel fijo del 15 %, más el ajuste correspondiente del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) cuando aplica. Aun así, el producto importado logra ubicarse por debajo del nacional.

En consecuencia, un diferimiento arancelario al 0 % ampliaría la brecha de precios a favor del importado, intensificando la sustitución del grano nacional y debilitando la señal económica que hoy permite sostener la permanencia del cultivo en el país. En el largo plazo, ello no solo implica mayor dependencia externa, sino también la pérdida de capacidades productivas y de encadenamientos territoriales que resultan costosos de reconstruir una vez desaparecen.

De igual manera, la reducción del precio interno asociada a la intensificación de la competencia importada puede afectar el recaudo parafiscal del subsector, limitando la disponibilidad de recursos destinados a asistencia técnica, transferencia tecnológica, fortalecimiento productivo y proyectos de mejora de competitividad.

Consideraciones jurídicas y de política comercial

El análisis de la solicitud de diferimiento arancelario al 0 % de la cebada para malteado o elaboración de cerveza debe enmarcarse en los principios constitucionales que orientan

la política económica y agropecuaria del Estado colombiano, así como en el régimen internacional de comercio aplicable.

- El artículo 65 de la Constitución Política establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y que este deberá promover el desarrollo integral de las actividades agrícolas, así como mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. Este mandato no constituye una simple declaración programática, sino una directriz vinculante que orienta la formulación de políticas públicas en materia agropecuaria. En consecuencia, cualquier decisión de política arancelaria que incida directamente sobre la producción agrícola nacional debe evaluarse a la luz de este principio de protección reforzada, ponderando sus efectos sobre la sostenibilidad productiva y el ingreso rural.
- El artículo 333 de la Constitución Política reconoce la libertad económica y la libre empresa, pero establece que la actividad económica cumple una función social que implica obligaciones. En virtud de este principio, el Estado está facultado para intervenir cuando sea necesario racionalizar la economía y armonizar los intereses de los distintos sectores productivos.
- El artículo 334 de la Constitución Política dispone que el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, con el fin de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y beneficios del desarrollo y preservar un ambiente sano. Estas disposiciones constitucionales legitiman la existencia y utilización de instrumentos de política comercial agrícola, como los aranceles y los mecanismos de estabilización de precios, cuando su finalidad sea proteger el empleo rural, el desarrollo regional y la estabilidad productiva.
- En el ámbito internacional, Colombia es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y parte de múltiples acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Sin embargo, dichos compromisos establecen techos arancelarios consolidados máximos, mas no la obligación de aplicar arancel cero de manera permanente. Dentro de los límites consolidados ante la OMC, el Estado conserva margen de maniobra para fijar su arancel aplicado, siempre que respete el principio de no discriminación entre socios comerciales conforme a los acuerdos vigentes. En consecuencia, mantener un arancel o un mecanismo de estabilización dentro de los parámetros consolidados no constituye incumplimiento de obligaciones internacionales, sino ejercicio legítimo de soberanía en política comercial.
- En lo que respecta a los Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia, muchos de ellos contemplan esquemas de desgravación progresiva o arancel cero para determinados orígenes preferenciales. No obstante, tales compromisos operan exclusivamente frente a los países parte de cada acuerdo y no implican la

obligación de generalizar un arancel cero frente a todos los orígenes ni de eliminar instrumentos internos de estabilización cuando estos se encuentren dentro del marco permitido por el derecho internacional. La existencia de preferencias arancelarias no suprime la competencia del Estado para diseñar su política comercial respecto de terceros países ni para administrar instrumentos de estabilización conforme a la normativa vigente.

- El Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) constituye un mecanismo reconocido dentro del ordenamiento andino, orientado a estabilizar los precios de productos agropecuarios sujetos a alta volatilidad internacional. Su finalidad es mitigar fluctuaciones abruptas que puedan afectar tanto a productores como a consumidores. La exclusión permanente de una subpartida de dicho sistema no responde a una obligación jurídica derivada de compromisos internacionales, sino a una decisión discrecional de política pública que debe ser cuidadosamente ponderada frente a sus efectos estructurales.

En síntesis, desde el punto de vista jurídico, **el Estado colombiano no se encuentra compelido por norma constitucional ni por tratado internacional a establecer un arancel permanente del 0 % para la cebada destinada a malteado**. Por el contrario, el marco constitucional le impone el deber de considerar la protección de la producción agrícola nacional como un objetivo legítimo y prioritario. En este sentido, **cualquier modificación permanente de instrumentos arancelarios o de estabilización debe evaluarse con rigor técnico y bajo el principio de equilibrio intersectorial, garantizando que las decisiones de competitividad industrial no comprometan la sostenibilidad de la base productiva agrícola ni los fines constitucionales de desarrollo rural**.

Para más información:

Oficina de Comunicaciones
Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Leguminosas y Soya – Fenalce
Diana García – dgarcia@fenalce.co – 3002181318
Rayza Zambrano – rzambrano@fenalce.co – 3044665047