



RESOLUCIÓN CONJUNTA NÚMERO _____ DE 2025

“Por la cual se determina que existió una situación de caídas severas y sostenidas de ingresos en la cadena láctea”

LOS MINISTROS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 2.1.3.1. del Decreto 1071 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023 consagró al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección y señala que éste “tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”. Y que “El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos”.

Que el artículo 65 *ibidem*, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2025, establece que el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

Que el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, establece que *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)”*

Que el artículo 1 de la Ley 302 de 1996 creó el Fondo de Solidaridad Agropecuario, “*como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2 (...)*”

Que respecto de los beneficiarios el mismo artículo dispone que el apoyo económico se otorgará a pequeños y medianos productores y también a “los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante FINAGRO u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a Integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores”.

Que el artículo 1° de la Ley 302 de 1996, indica que se entenderá por pequeño y mediano productor lo establecido por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Que de conformidad con el artículo 8° de la Resolución No. 8 del 21 de noviembre de 2023 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, se entiende por pequeño productor las personas naturales de los siguientes segmentos: Pequeño productor de ingresos bajos. Aquellos que tengan ingresos brutos anuales hasta de cinco mil trescientos dos Unidades de Valor Básico (5.302 UVB); y que además sus activos totales no superen a cuarenta y siete mil setecientos catorce Unidades de Valor Básico (47.714 UVB). Pequeño productor. Aquellos con ingresos brutos anuales mayores cinco mil trescientos dos Unidades de Valor Básico (5.302 UVB) y hasta catorce mil ochocientos cuarenta y cuatro Unidades de Valor Básico (14.844 UVB) y cuyos activos totales no superen cuarenta y siete mil setecientos catorce Unidades de Valor Básico (47.714 UVB).

Que la mencionada normativa contempla que el mediano productor es aquella persona natural o jurídica que cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: “a.) *Tener ingresos brutos anuales superiores a catorce mil ochocientos cuarenta y cuatro Unidades de Valor Básico (14.844 UVB) e inferiores o iguales a doscientos ochenta y ocho mil cuatrocientos dos Unidades de Valor Básico (288.402 UVB) y cuyos activos totales no superen quinientos treinta mil ciento cincuenta Unidades de Valor Básico (530.150 UVB).* b.) *Tener ingresos brutos anuales iguales o inferiores a catorce mil ochocientos cuarenta y cuatro Unidades de Valor Básico (14.844 UVB) y cuyos activos totales sean superiores a cuarenta y siete mil setecientos catorce Unidades de Valor Básico (47.714 UVB) e inferiores o iguales a quinientos treinta mil ciento cincuenta Unidades de Valor Básico (530.150 UVB).*”

Que en el artículo 2 *ibidem* modificado por el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 “*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).*” dispone que “*El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera: (...) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional*”.

Que, en virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1449 de 2015 “por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con la reglamentación parcial de la Ley 1731 de 2014 y se dictan otras disposiciones” disposición normativa a través de la cual se dispuso en el inciso segundo del artículo 2.1.3.1. que, “se entenderá que existió una situación de caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores cuando los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público así lo determinen a través de resolución conjunta motivada, respecto a las cadenas y regiones de la producción en las que se haya presentado una baja de los ingresos de los productores que no permitan sufragar los costos mínimos de producción, siempre que la misma haya tenido una duración superior a seis (6) meses”.

Que de conformidad con la memoria justificativa remitida por la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios a través de memorando No.2025-560-004459-3, señaló, entre otros, los siguientes aspectos:

“...Disminución del ingreso del productor. Según lo informado por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícola del MADR, la ocurrencia simultánea de la desaceleración del consumo, los altos inventarios, el aumento en la producción, la informalidad y las importaciones de leche en polvo, se tradujeron en la disminución sostenida del precio pagado en el nivel nacional, a partir del primer semestre de 2023 y durante todo el año 2024 lo cual impactó el ingreso de los productores, en especial el de los pequeños los cuales en su mayor parte comercializan el producto por el canal informal.

Según la USP, el precio promedio nacional pagado al productor en el mercado formal disminuyó desde \$2.352/litro (valor promedio máximo) en marzo de 2023 hasta alcanzar \$1.906/litros en agosto de 2024, una reducción sostenida, mayor a un año, equivalente a -19%.

Por otra parte, los criterios para el pago en el mercado informal son diferentes, no tienen en cuenta los parámetros de calidad establecidos en la normativa razón por la cual el precio lo establecen compradores informales como cruderos, queseros e intermediarios sobre los cuales no hay control adecuado por parte del Estado. En este escenario y en atención a la descrita estructura del hato lechero, el precio pagado al pequeño productor disminuyó por debajo de los costos de producción y parte de lo producido se derivó al mercado de quesería artesanal intra predial cuyo producto no cumple los estándares de sanidad e inocuidad.

Se estimó el costo de producción durante 2024 en la región 1 (lechería especializada) en un rango entre \$1.600/litro a \$2.000/litro y en la región 2 (sistemas doble propósito) entre \$1.400/litro a \$1.600/litro por litro. Los precios pagados a pequeños productores fueron menores a los costos de producción, tal como lo describe en su análisis el informe técnico remitido por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesquera y Acuícola, según el cual, el precio pagado estimado para pequeños productores inició una tendencia negativa desde marzo de 2023 la cual se prolongó durante todo 2024, según este análisis, durante 2024 en la Región 1 el precio osciló entre \$1.511/litro y \$1.418/litro, y, para pequeños productores en la Región 2 osciló entre \$1.380/litro y \$1.261/litro, valores inferiores al costo de producción estimado para ambas regiones.



Es decir, que para los pequeños productores los precios no presentaron recuperación significativa durante 2024 y, en general, no cubrieron los costos de producción descritos.

Crédito. La reducción del precio pagado al productor, sumada a las reducciones de volumen acopiado, ocasionaron un grave daño en los flujos de caja y la rentabilidad de los productores, en especial los pequeños y medianos los cuales son los sujetos de la política de Gobierno. Esta reducción de los ingresos del productor explica, en parte, los indicadores de cartera vencida de los créditos contraídos con el sector financiero. Complementando el análisis, se evidencia que la mayor parte de vencimientos se encuentran en el período de tiempo reportado con caída continuada del precio. Es decir, la mayor parte de los vencimientos se encuentran en el período de tiempo en el cual han disminuido los precios.

Como era de esperar y según lo reportado por FINAGRO, para el sector lácteo durante 2024, los desembolsos consolidados para capital de trabajo aumentaron considerablemente (124%), para el grupo de pequeños productores aumentaron 33,5% en términos de valor.

El comportamiento de la línea para normalización de cartera evidencia la disminución sostenida del ingreso, en particular, para pequeños productores y pequeños productores de bajos ingresos, encontrándose que el número de créditos para normalización en 2024 creció 91,6% en relación con 2023 y el valor de dichos créditos tuvo un incremento del 93,4% en relación con 2023.

El comportamiento descrito también evidencia la intención de los productores de pagar sus obligaciones financieras. Los pequeños productores y productores de bajos ingresos representaron 90% de los créditos dirigidos a normalización de cartera durante 2024.

Ante este panorama, los pequeños y medianos productores de leche enfrentan serias dificultades económicas, ya que la producción de leche constituye una fuente principal de ingresos para muchas familias; la situación afecta, no solo a la economía familiar sino también a la estabilidad de empleos rurales, así como la dinámica económica regional.

Es pertinente señalar que, en atención a la situación descrita la Directora de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del MADR a través del memorando No 2025-540-004351-3 de fecha 2 de mayo de 2025 recomendó otorgar medidas de alivio financiero que permitan apoyar la sostenibilidad financiera de los productores de leche desde el 1 de septiembre de 2023 hasta diciembre 31 de 2024

Para el efecto, el FONSA tiene como objetivo exclusivo otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2 de la Ley 302 de 1996. También señala que serán beneficiarios de los apoyos contemplados en dicha ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante FINAGRO u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a Integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

El FONSA intervendrá en la forma autorizada por el artículo 4 de la Ley 302 de 1996, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera los cuales de manera taxativa enuncia el artículo 3 de la mencionada Ley, siendo estos: a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción; b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores; c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera; d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional, y, e) Por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Teniendo en cuenta la coyuntura económica que enfrenta la cadena láctea en el territorio colombiano, el artículo 2.1.3.1. del Decreto 1071 de 2015 establece que “[...] Se entenderá que existió una situación de caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores cuando los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público así lo determinen a través de resolución conjunta motivada, respecto a las cadenas y regiones de la producción en las que se haya presentado una baja de los ingresos de los productores que no permitan sufragar los costos mínimos de producción, siempre que la misma haya tenido una duración superior a seis (6) meses.”

Como se puede advertir, existen las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición del presente acto administrativo, así mismo, el Gobierno es consciente que, como consecuencia de las situaciones adversas expuestas, la cadena láctea ha percibido una disminución de sus ingresos que ha afectado su sostenibilidad económica, en especial la de los pequeños y medianos productores; A través del FONSA pretende un impulso y apoyo que empiece a generar algunas ventajas tendientes a mejorar las condiciones de rentabilidad del sector para que este no se vea en riesgo por situaciones financieras”.

Que con la Resolución N°000016 de enero de 2025, modificada por la Resolución 000086 del 9 de abril de 2025, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) declaró el Año de la reforma Agraria y de la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria con el objetivo de coordinar la concurrencia efectiva de planes y programas promoviendo el desarrollo de actividades encaminadas a garantizar, la protección, el respeto y la efectividad de los derechos de quienes desarrollan la Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria (ACFEC).

Que en virtud de lo anterior y con base en la facultad del inciso 2 del artículo 2.1.3.1 del Decreto 1071 de 2015, en concordancia con la memoria justificativa de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y el documento técnico emitido por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, documentos y normas en virtud de las cuales se expide la presente resolución, las carteras ministeriales de Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Desarrollo Rural, determinan de manera conjunta que existió una situación de caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores de la cadena productiva de leche.



Que el presente acto administrativo fue publicado en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), junto con su memoria justificativa, y recibió comentarios que han sido atendidos de forma motivada y en oportunidad.

En mérito de lo expuesto.

RESUELVEN:

Artículo 1. Objeto. Determinar que existió una situación de caídas severas y sostenidas de ingresos de los productores de la cadena productiva de leche entre el 01 de septiembre de 2023 al 31 de Diciembre de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 2.1.3.1 del Decreto 1071 de 2015.

Artículo 2. Vigencia y derogatorias. La presente resolución rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada a los

GERMÁN ÁVILA PLAZAS
Ministro de Hacienda y Crédito Público

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Elaboró: Viviane Milena Jiménez Zambrano - Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios
Milto Camacho Polania – Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios

Revisó: Margalida Murillo Lozano - Directora de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios
Jorge Enrique Moncaleano Ospina – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Héctor Felipe Pisso Castillo – Contratista Oficina Asesora Jurídica
Diego Leandro Vargas Meneses – Contratista Oficina Asesora Jurídica
Miguel Ángel Arias - Viceministerio de Asuntos Agropecuarios

Aprobó: Geidy Xiomara Trujillo - Viceministra de Asuntos Agropecuarios