



**PROTECCIÓN LEGAL DEL AGRO COLOMBIANO  
SECTOR PRODUCTOR LECHERO NORTE DE ANTIOQUIA**

**SANTIAGO FLÓREZ DURANGO**

**DIRECTOR  
HOLMEDO PELAEZ GRISALES  
DOCTOR EN DERECHO**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
abogado**

**Pregrado en Derecho  
Universidad Pontificia Bolivariana  
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas  
Medellín  
2020**

## Declaración de originalidad

**Fecha:**

**Nombre del estudiante:**

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad. Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.

”.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Santiago Pérez Durango". The signature is written in a cursive style with some loops and flourishes.

---

**Firma del estudiante:**

**TÍTULO**  
**PROTECCIÓN LEGAL DEL AGRO COLOMBIANO**  
**SECTOR PRODUCTOR LECHERO NORTE DE ANTIOQUIA**

Agricultural law of protection for Colombian dairy production sector in the  
north of Antioquia

**TABLA DE CONTENIDO.**

<b>RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. CONTEXTO Y CONSTITUCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Contextualización .....</b>	<b>6</b>
<i>Todas estas cifras y consideraciones las hacemos con el objetivo de enmarcar la importancia que representa el sector lácteo del Norte del Departamento de Antioquia y de la importancia que representan los diferentes factores que rodean al productor, tales como costos de producción, opciones de asociación, medidas crediticias, acceso a la tecnificación y nuevas tecnologías de producción. ....</i>	
<b>1.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>7</b>
<b>2. MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL DEL PRODUCTOR LECHERO. ....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 NORMAS A NIVEL NACIONAL.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 NORMAS A NIVEL DEPARTAMENTAL. ....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 NORMAS A NIVEL MUNICIPAL.....</b>	<b>14</b>
<b>3. NORMATIVIDAD Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL PRODUCTOR LECHERO DE SAN PEDRO DE LOS MILAGROS.....</b>	<b>14</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>21</b>

## RESUMEN

La sostenibilidad del sector agropecuario y en especial el concerniente a nuestro objeto de estudio, el ganadero, se encuentra en nuestro país en una difícil situación, las razones son múltiples, circunstancias sociales, económicas, técnicas y hasta de índole normativo si se quiere, toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico no existen disposiciones con las cuales se propicie el acceso y ayuda estatal a recursos y herramientas de diversa índole al pequeño y mediano productor en esta actividad que le permitan desarrollarse y crecer, incidiendo así social y económicamente en el desarrollo integral de Colombia.

Lo paradójico del problema, es, que cada nuevo gobierno plantea intervenir el sector agrario como clave del desarrollo social, económico y cultural y ponen de presente el potencial gracias a las condiciones naturales que propician la explotación agrícola, desafortunadamente, ni el legislador colombiano, ni el gobierno por intermedio de las instancias responsables, crean directrices, ni políticas de estado pertinentes, que entren a regular las diferentes etapas propias del sector, una política de incentivos a la producción y las estrategias para acceder a las medidas de protección y fomento del pequeño y mediano ganadero. En este sentido, mi objeto de estudio será determinar las diferentes circunstancias, dificultades y posibilidades en relación con la pregunta problematizadora: ¿Qué normas y disposiciones legales existen en el Ordenamiento Jurídico colombiano y de qué manera en la actividad del pequeño y mediano productor de leche en el norte de Antioquia?

En este contexto se realizará un trabajo de campo que incluirá entrevistas hechas a un segmento poblacional de pequeños y medianos ganaderos productores de leche, ubicados en la región del Norte del departamento de Antioquia, que finalmente nos dejarán nociones de la eficacia jurídica de dichas disposiciones si las hay y las medidas gubernamentales existentes.

**Palabras Clave:** Ganado, Economía agraria, Agroindustria, Legislación, Leche, Gobierno.

**Keywords:** livestock, Farm animals, Agricultural economics, Legislation, Milk, Government

## **INTRODUCCIÓN.**

Este artículo aborda la descripción constitucional, legal y reglamentaria de la protección especial consagrada a los productores lácteos agrarios en Colombia; país en el cual la ganadería utiliza un total de 41,7 millones de hectáreas de sus 1.141.748 km<sup>2</sup> del territorio, de acuerdo con las cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2018) y, a su vez, esta actividad económica genera cerca de un millón de empleos, aportando el 3,6% al PIB nacional y, específicamente, el 27% del PIB Agropecuario, según indica Jiménez, Miranda y Gantiva (2008).

En este sentido, se realizó una investigación metodológica descriptiva de carácter dogmático - normativa, y finalmente, se realizó un trabajo de campo para contrastar los presupuestos legales en el campo social. Buscando así realizar un análisis riguroso sobre el acceso a las diferentes medidas de protección y fomento al sector productor lácteo y de realizar la identificación y el rastreo normativo de aquellas medidas del sector productivo lácteo, contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano para, posteriormente, someterlas a una confrontación frente a la realidad de la protección del sector lácteo en la subregión del Norte de Antioquia, especialmente, en el municipio de San Pedro de los Milagros.

Para ello, en primer lugar, se señaló de manera detalla el contexto productivo, mencionando allí las condiciones que debe afrontar el sector, seguido por un estudio normativo especializado sobre aquellas normas de protección y fomento, partiendo de la norma constitucional como fuente primaria en el primer apartado de la investigación.

Posteriormente, en un segundo segmento, se descendió jerárquicamente a las diferentes normas legales, políticas públicas, y demás planes de desarrollo dispuestos a nivel nacional, regional y municipal.

En la última etapa, se confrontan las diferentes disposiciones legales mediante un trabajo de campo en el cual se llevaron a cabo una serie de entrevistas de investigación con las cuales se recolectó información de primera mano al lograr obtener un contacto directo con los productores de la zona en la cual se desarrollaron las entrevistas, utilizando una muestra representativa, la cual fue seleccionada para consultar y dialogar acerca de la existencia, implementación

eficaz e impacto de las diferentes normas, planes y políticas públicas destinadas al fortalecimiento del sector.

## **1. CONTEXTO Y CONSTITUCIÓN**

El desarrollo de esta investigación comienza realizando una contextualización del sector productor lácteo en el departamento de Antioquia, de manera precisa en la sub región del Norte Antioqueño, y haciendo énfasis en el municipio de San Pedro de los milagros y sus productores quienes son nuestro grupo de estudio; además de un recorrido normativo alrededor de nuestro ordenamiento jurídico colombiano, analizando de manera detenida cuáles son las diferentes disposiciones legales consignadas en las diversas esferas jurídicas de la legislación colombiana, partiendo de la Constitución política de Colombia norma de superior jerarquía, y descendiendo en el análisis a las diferentes leyes dispuestas por el legislador con miras a la regulación de las relaciones entre los diferentes actores (Entes reguladores, productores – consumidores).

### **1.1 CONTEXTUALIZACIÓN**

Partiendo del hecho que el departamento de Antioquia es considerada la principal zona del país en producción lechera, (Cañas Rodríguez, 2019) al generar cerca de 4 millones de litros diarios superando otras zonas productivas como la del altiplano Cundiboyacense, las grandes extensiones de explotación láctea en las cuencas del río Sinú y otros Departamentos de la costa caribe, y el sur del país como el Cauca y valle del Cauca. Ahora bien, teniendo en cuenta estas cifras del Departamento de Antioquia, al realizar un análisis ajustado a las subregiones, nos encontramos con que más de la mitad de la leche, se produce en el Norte con 2.8 millones de litros diarios, cerca de 800.000 litros en el Oriente y el restante distribuidos en el Departamento.

Todas estas cifras y consideraciones las hacemos con el objetivo de enmarcar la importancia que representa el sector lácteo del Norte del Departamento de Antioquia y de la importancia que representan los diferentes factores que rodean al productor, tales como costos de producción, opciones de asociación, medidas crediticias, acceso a la tecnificación y nuevas tecnologías de producción.

## 1.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En este sentido al analizar nuestra Constitución Política en su carácter de norma vinculante, la misma señala como responsable al Estado y le impone el “deber de 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.” (*Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 64*). Esta disposición precursora de la política pública de desarrollo agrario la cual fue consignada en la **ley 101 de 1993**, la misma que desarrolla, además del art 64, los artículos 65 y 66 de la Constitución Nacional, de los cuales posteriormente procederemos analizar su comportamiento y funcionalidad en pro de la promoción y protección al sector agropecuario, sus políticas, estrategias, proyectos y las actividades que se ejercen en nuestro país para su cumplimiento.

Otro aspecto importante a resaltar de este artículo consiste en las distintas posiciones accesorias que necesariamente vinculan otros sectores de la economía nacional, con el Agropecuario, como un sistema integral de salud y protección social con cobertura e impacto significativo en el Sector Ganadero Lechero del Norte Antioqueño donde por tantos tiempos se ha carecido de presencia institucional Estatal y otros factores reales de poder han impuesto el control y manejo, provocando con ello informalidad y rezagos socioeconómicos; El sector solidario en el ámbito del cooperativismo como alternativa de desarrollo y compromiso de asociatividad de los productores, sin dejar atrás el aspecto educativo como principal motor de la creación de las oportunidades para la infancia y adolescencia que comienza su formación académica, además de formación técnica y profesional de aquella población adulta con diferentes estrategias de conectividad, entre otras importantes sectores económicos fundamentales que se ponen al servicio del desarrollo rural, como la banca colombiana que en compañía del gobierno proponen diferentes opciones de financiamiento e incentivos económicos necesarios para garantizar el acceso a las nuevas alternativas y ventajas que trae la tecnificación e implementación tecnológica en el desarrollo de las actividades agrarias productivas con miras a alcanzar aquel objetivo del progreso social desde el fomento agrario, en el caso que nos ocupa, el Ganadero Lechero del Norte de Antioquia.

El énfasis del inciso primero del artículo 65 y el artículo 66, con claridad le entregan a esta investigación claramente el derrotero que nos ocupara con su desarrollo y posteriormente en él análisis objetivo y las respectivas conclusiones acerca de la protección legal y el fomento del agro colombiano.

El artículo 65 consagra una protección especial a la cadena productora de alimentos entendiendo este sector de la economía como aquel peldaño primario del cual depende el sustento y la subsistencia de cualquier sociedad y en este sentido busca desplegar diferentes dispositivos y medidas con miras a difundir y promover la explotación agraria de manera idónea, bajo los parámetros de la sostenibilidad social, económica y ambiental, como lo señala (Nieto &Giraldo 2016).

El incremento en la producción y la productividad agrícola, puede contribuir al desarrollo económico a través de la provisión de alimentos, ya que se considera que el incremento en la oferta de alimentos mejoraría el nivel de vida de los pobres tanto rurales como urbanos, y si existe exportación de productos agrícolas, esta podría ser fuente generadora de divisas, las cuales servirían para importar bienes de capital que se utilizarían en otros sectores. (Nieto y Giraldo, 2016 *“Enfoque político-económico de la sustentabilidad de la agricultura campesina”* Página 3)

En consecuencia con los artículos precedentes que se limitaban a referir el deber del estado, como primer responsable de conservar y promover el sector agrario, el artículo 66 de la Constitución Nacional, versa: “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. (Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 66). Vemos claramente que este despliega unas alternativas de carácter financieras y que prevén una serie de situaciones propias del sector como sus riesgos y ciclos productivos, factor de suma importancia a la hora de acceder a las líneas de créditos especializadas por parte de los productores.

Ahora bien debemos distinguir en el origen de las líneas crediticias y no pasar por alto su proveniencia, debido a que de ella depende una serie de factores que resultan decisivos en el cumplimiento de los planes de inversión, tales como las tasas de interés, la modalidad del crédito, los alivios y/o cofinanciaciones en capital o



intereses de la deuda. Posteriormente revisando el sector bancario y sus instituciones como Bancolombia S.A, Banco De Bogotá, Davivienda y por supuesto el banco agrario, cabe resaltar que se han ocupado de incluir dentro su portafolio una amplia variedad de ofertas de financiación como líneas de capital de trabajo, estímulo a proyectos de protección ambiental entre otros de acuerdo con las necesidades y volúmenes de producción requerido por los productores, y por otro lado encontramos las entidades gubernamentales como FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario) pueden ofrecer a los diferentes actores productivos del campo colombiano. Partiendo de un análisis económico respecto a las cifras que encontramos alrededor de los proyectos de financiamiento encontramos que entidades como FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario), quien es la entidad encargada de promover el desarrollo del sector rural colombiano, con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural, para el año 2018 otorgó cerca de 200.000 préstamos bancarios especiales, para la constitución, sostenimiento y tecnificación de proyectos productivos en diferentes sectores económicos, dentro de los cuales se encuentran desde aquellas explotaciones tradicionales como la ganadería, y la agricultura, hasta las iniciativas alternas de vanguardia como los cultivos de alto rendimiento de productos que se abren paso en los mercados internacionales como el aguacate, la gulupa y una inminente industria cannabica que crece a lento ritmo, pero consolidándose con fuerza, además en el sector pecuario con la implantación de tecnología y ciencia en la explotación ganadera, acompañado de asistencias técnicas por parte de instituciones tanto del carácter nacional como el ICA, como en las regiones con las secretarías departamentales de desarrollo rural, y a nivel municipal con las unidades municipales de asistencia agropecuaria UMATA.

Ilustrado todo lo anterior podemos evidenciar que desde la Constitución Política si se le concede al sector agrario una protección especial de acuerdo a su importancia, la cual se ha venido desarrollando a la par de los cambios sociales, los fenómenos culturales y la dinámica económica a lo largo de los años.

## **2. MARCO NORMATIVO DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL DEL PRODUCTOR LECHERO.**

Teniendo en cuenta el sustento constitucional previamente analizado, se realizará un estudio partiendo desde las normas de carácter nacional, departamental y,

posteriormente, a nivel municipal. En este sentido, este apartado está basado en un cuadro de análisis que contiene las disposiciones legales específicas que tienen por objeto la protección especial del sector productor lácteo.

## **2.1 NORMAS A NIVEL NACIONAL**

El inicio del cuerpo normativo de protección del sector productor agrario, podemos ubicarlo en el Decreto 1562 del 15 de junio de 1962, el cual dio origen al ICA (Instituto Colombiano agropecuario) con el fin de coordinar e intensificar las labores de investigación, enseñanza y extensión de las ciencias agropecuarias, para el mejor y más armónico desarrollo de todas las actividades del sector y, especialmente, para facilitar la reforma social agraria (ICA, 2020).

Posteriormente, a finales de la década de los 70's se comienza a regular de manera especial el sector productor de leche, por medio de la Ley 9 de 1979, con la cual en su artículo 375 se dictan medidas sanitarias en la producción de alimentos, teniendo en cuenta que el sector lácteo es el promotor y productor de gran parte de la cadena básica de alimentos en el país (Consejo Lácteo Nacional, 2017).

A partir de la mencionada legislación, se dispusieron una serie de medidas de compensación, que impulsaran el desarrollo de la actividad bajo unos estándares mínimos de salubridad, las cuales consistieron en bonificaciones por buenas prácticas de manejo para la producción del producto primario y el procesamiento de sus derivados.

Seguidamente se expidió la Ley 89 de 1993, encargada de establecer la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y de crear el Fondo Nacional del Ganado, convirtiéndose en la primera norma reglamentaria de medidas económicas para la protección y el fomento del sector.

Las disposiciones anteriores son el resultado del cumplimiento de las exigencias de la comunidad internacional frente a la creciente demanda mundial de cereales, lácteos y de carne que ha experimentado un crecimiento significativo durante las últimas cuatro décadas, y se espera que este desarrollo continúe hasta 2050 con algunas modificaciones (Montoya, Chica y Caballero. 2019).

A lo largo de los años, se intensificaron los esfuerzos del Gobierno Nacional para tomar en cuenta los productos agrarios del país provenientes del sector ganadero en el mercado nacional, pero estos no se posesionaron contundentemente en los

mercados internacionales como otros sectores de la economía colombiana, tales como el de las flores, y textiles, Así que de esta manera tanto el gobierno nacional y el gremio comenzaron a formular alternativas y estrategias buscando dicho posicionamiento y reconocimiento internacional.

Finalizando la década de los 90's el Gobierno Nacional lideró ante el Congreso de la República una iniciativa de ley para declarar a Colombia como un Estado libre de fiebre aftosa, surgiendo la Ley 395 de 1997, por medio de la cual se declara de interés social, nacional y prioritario la erradicación de la fiebre aftosa. Esto significó la posibilidad de comercializar los productos lácteos en el exterior y de garantizar el consumo interno con la confianza de que este sería apto para el consumo humano.

De tal forma se combatió la necesidad de realizar importaciones que perjudicaban a los productores colombianos que, por regla general, operaban en el pasado y, en la actualidad, como pequeñas y medianas empresas, las cuales, según Puyana Silva (2005) "En general, las Pymes agroindustriales están enfocadas al mercado interno, no cuentan con un plan estratégico definido como "cluster" y su capacidad de marketing se encuentra muy poco desarrollada". Situación que influye en la competitividad frente a productos exteriores que entran al país con precios más bajos que los nacionales.

En consecuencia, la Presidencia de la República tomó cartas en el asunto mediante la creación del Banco Agrario de Colombia S.A. como una entidad financiera estatal, que abrió sus puertas al público con el objetivo principal de prestar servicios bancarios al sector rural, mediante la Resolución No. 0968 del 24 de junio de 1.999. (Banco Agrario, 1999).

Así mismo, se promulgó el Decreto 1187 de 1999, por medio del cual se organizó el Fondo de Estabilización para el fomento de la exportación de carne, leche y sus derivados, buscando promover un fondo económico de fortalecimiento y fomento para el sector ganadero en los mercados internacionales, como bien lo dice ANALDEX (ANALDEX, 2018) donde plantea que desde el año 1998 y 1999 se establece una forma de comercialización a nivel nacional y otra a nivel internacional de los productos lácteos tanto primarios como secundarios, a los cuales se les asigna un precio base en general, y se les reconozca una bonificación por calidad y condiciones de salubridad para el consumo humano, en razón del afianzamiento de la confianza tanto para el consumidor interno como externo.

Esta tendencia de protección y fomento del Gobierno Nacional a lo largo de las últimas dos décadas sigue estando presente como lo podemos evidenciar en el año 2018 a través de las decisiones del Ministerio de Agricultura, quien respaldó al sector lácteo interno, al excluirlo de las negociaciones de un tratado de libre comercio, adelantado con los países de la Alianza del Pacífico y los nuevos Estados Asociados; cuya postura fue producto de la solicitud de los productores lecheros, para evitar ser afectados cerca de 350.000 productores nacionales (Vega.B, 2018),

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura promulgó la resolución 012 de 2007, por medio de la cual, se establece el Sistema de pago de la Leche Cruda al Productor, que para los efectos de este estudio en sí busca afianzar el cuerpo normativo de bonificaciones e incentivos económicos distribuidos por las diferentes entidades tanto de carácter público como particular encargadas de la captación, compra y transformación del producto primario, garantizando así los estándares de calidad y competitividad anteriormente mencionados, convirtiendo el producto lácteo colombiano como una verdadera opción rentable para la agroindustria transformadora de derivados, y la distribución de estos en el territorio nacional e internacional.

Tras analizar las medidas de protección y fomento que se instauraron en el ámbito comercial, tanto nacional como internacional, se continuará con el desarrollo de esta investigación enfocada a las medidas que le proporcionan eficiencia a la actividad productiva, y justamente comenzamos este escrutinio normativo y económico con las medidas económicas de protección y fomento.

En la normatividad se destacó el Banco Agrario de Colombia como la primera entidad pública destinada al fomento y el apoyo al sector. Sin embargo, esta no es la única entidad financiera que cuenta con amplios portafolios y opciones, también se encuentran los diferentes bancos privados y las líneas de financiamiento de FINAGRO, quien a partir de la Ley 16 del 2014 participa del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, que dispone créditos con incentivos y alivios con objeto de mejorar la competitividad y productividad del sector, acceso al fondo agropecuario de garantías, que proporcionan al pequeño y mediano productor la posibilidad de que sus créditos sean aprobados, bajo programas dirigidos a poblaciones especiales.

## **2.2 NORMAS A NIVEL DEPARTAMENTAL.**

Ubicándonos en el contexto del departamento de Antioquia la producción lechera representa un aporte anual del 3,5 % del valor agregado del territorio y en la subregión del norte representa un 41,9% de sus habitantes ocupados en la producción lechera (Gobernación de Antioquia, 2020). Esto muestra que la importancia y meritoria protección del sector, no solo se debe a sus cifras económicas, sino también a su impacto cultural, social, laboral y comunitario.

Cabe señalar que esta región de Antioquia ha tenido un comportamiento diferente a otras subregiones, ya que el norte antioqueño se acomoda al concepto planteado por Gómez (2017), referido a las Nuevas Ruralidades producto del fenómeno de la Globalización en el contexto de América Latina.

Dentro de las disposiciones regionales encontramos que el sector productor lechero está regulado por el Plan de Desarrollo de Antioquia de la actual Gobernación, el cual comprende acompañamientos financieros y técnicos para el pequeño y mediano productor de leche de la subregión norte.

Así mismo, el sector está regido por el Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario POTA (en construcción), que proyecta realizar, en una primera etapa, unos talleres productivos con diferentes gremios que desempeñan actividades económicas en la región, especialmente en el norte y; en una segunda etapa, planea construir un distrito productivo con opciones legales en temas relacionados con la asignación y legalización de derechos sobre los predios que se encuentran en la informalidad jurídica, hasta el acompañamiento en formulación de proyectos productivos para aplicar a las diferentes líneas de crédito y fomento tanto nacionales como departamentales.

De igual modo, el sector está reglamentado por el Plan Estratégico Subregional del Norte Antioqueño 2010-2020, el cual fue realizado de forma concertada con diferentes actores del territorio. A través de la participación social se obtuvieron aportes valiosos para establecer esta guía o bitácora de actuación del desarrollo subregional. En total, se contó con más de 400 actores, representantes y líderes de la subregión. (Gobernación de Antioquia, 2018).

A nivel departamental otras instituciones del orden nacional también se han pronunciado de manera especial sobre Antioquia, tales como el ICA que con La

resolución 2508 del 08 de agosto de 2012, establece los requisitos para el Registro Sanitario de Predios Pecuarios- RSPP.

Dentro de las normas de la Asamblea departamental, es importante destacar la ordenanza número 34 del 3 de julio del año 2019, la cual plantea un plan de educación especial para los jóvenes del departamento, con un énfasis especial según las actividades que se desarrollen en la zona en que se encuentren, Y siendo el norte de Antioquia la zona lechera por excelencia, se le invita y promueve a la comunidad mediante esta ordenanza, a la formación técnica de los jóvenes en el sector lácteo tanto en el campo como en la manufactura.

### **2.3 NORMAS A NIVEL MUNICIPAL.**

En el ámbito municipal de San Pedro de los Milagros la administración, plantea el acompañamiento técnico como la alternativa idónea para el fomento del productor lechero, y formula una serie de alianzas público privadas con la agroindustria que tiene presencia en el territorio como principal aliado del desarrollo productivo a lo largo de más de 50 años, todo esto lo propone a través del Plan de Gestión e Inversión correspondiente al año 2020-2023, JUNTOS CONSTRUIMOS TEJIDO SOCIAL, mediante la unidad de desarrollo rural municipal Umata, y ofreciendo un sustento a los proyectos que se venían adelantando desde la administración anterior del 2016 (Alcaldía SAN PEDRO DE LOS MILAGROS, 2020).

Por parte del concejo municipal, se está adelantando la aprobación de un acuerdo, por medio del cual se califique a San Pedro de los Milagros como una zona franca especial, que pueda estar regida bajo el Decreto 1767 del año 2013, que tiene por objeto desde su artículo primero otorgar beneficios tributarios y comerciales a aquellos territorios dedicados exclusivamente a las actividades relacionadas con el sector lácteo.

### **3. NORMATIVIDAD Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL PRODUCTOR LECHERO DE SAN PEDRO DE LOS MILAGROS.**

Teniendo en cuenta el contexto normativo mencionado en los capítulos precedentes, se realizó un trabajo de campo con miras a aclarar aquellos conceptos que se han desarrollado. Tales como las medidas y planes de fomento y fortalecimiento al sector

ganadero especializado en la producción de leche en el norte de Antioquia, específicamente en el municipio de San Pedro de los milagros, el cual cuenta con una extensión territorial de 23.200 hectáreas (232,00 km<sup>2</sup>) divididos en: el casco urbano, 21 veredas y un corregimiento, y una población total de 21,949 habitantes de los cuales 11,776 se ubican en el casco urbano del municipio, y los 10.193 restantes en el área rural según el DANE en su censo 2019 (DANE, 2019), los cuales dependen principalmente de la explotación lechera.

Este municipio, según el diario especializado Contexto Ganadero es reconocido a nivel nacional y departamental debido a su importante producción y dinámica económica, pues, diariamente se extraen al menos 650.000 mil litros de leche al día, generando alrededor de unos 30.000 millones de pesos al mes en razón de la industria lechera, desde su producción primaria hasta su transformación (ContextoGanadero, 2016).

Lo anterior lo ubica por encima del 97% de los otros municipios colombianos donde se practica la explotación ganadera especializada en leche y lo posicionan como una de las poblaciones más eficientes del país en materia agraria. Al revisar el inventario bovino 2019 del ICA (instituto colombiano agropecuario) vemos que se registran un total de 91.579 bovinos, de las cuales cerca del 65% son hembras en producción, y un total de 2.127 predios productores de leche con un rango de 50 a 100 cabezas de ganado por cada uno de ellos (ICA, 2019).

La investigación se centró en una vereda en especial llamada Zafra, ubicada en la región noroccidental del municipio, la cual limita con los municipios de Entrerrios y Belmira; la misma, a lo largo de los años se ha posicionado como una de las más representativas y reconocidas en el sector por su tradición lechera, su potencial productivo y por sus diferentes predios que han venido adaptando sus modelos productivos a la vanguardia tecnológica de la región.

Teniendo en cuenta el contexto anterior, el desarrollo de la investigación se enfocó en una muestra representativa de 10 productores de la región que cumplieran características similares como: un nivel de formación Básica, técnica y profesional, la formalización legal como productor y sobre todo con un enfoque en la tecnificación e inversión efectiva en tecnología.

En una primera etapa, se realizaron una serie de entrevistas estructuradas como herramientas para la recolección de información, las cuales contenían diferentes

tipos de preguntas: abiertas y cerradas, que permitieran al investigador indagar sobre los puntos específicos relacionados con la normatividad, además, de abrir un espacio de diálogo donde los entrevistados pudieran expresar cuál era su perspectiva y experiencia frente a las diferentes medidas de protección y fomento; Y finalmente qué tipos de medidas u oportunidades serían necesarias disponer por parte de las diferentes entidades estatales. Posteriormente, en la segunda etapa del trabajo de campo, se realizó una tabulación y análisis de la información recopilada derivada de las entrevistas<sup>1</sup> y el trabajo de campo. A continuación, se presentan los resultados de la investigación.

Dentro de las diferentes preguntas dispuestas en el instrumento de recolección se indagó sobre las siguientes variables: 1) sobre aspectos generales como: información personal y formación académica, el tamaño de su producción y el tiempo que se ha dedicado a la ganadería especializada en producción de leche, 2) sobre aspectos específicos de la investigación como: ¿Si tenía conocimiento de alguna norma especial que tuviera por objeto la protección y el fomento agrario y en especial para el sector lácteo?, ¿Si consideraban efectivos aquellos planes y medidas adoptadas por el Estado para proteger el sector?, ¿Si conocían a nivel Municipal algún tipo de medida, norma, plan de desarrollo u otro tipo de lineamiento para el sector?, ¿Ha sido parte en calidad, Promotor, interviniente o beneficiario de algún proyecto de protección y fomento?, ¿Si, no y cómo?, ¿Qué instituciones públicas conoce usted que estén encargadas de la protección y el fomento agrario?, ¿Qué tan eficientes cree usted que han sido los fondos ganaderos y los diferentes auxilios brindados a los productores?, ¿Conoce usted qué es Finagro, su estructura y funcionamiento?, ¿Cree usted que las medidas financieras dispuestas por esta entidad a través de la banca han sido eficientes y han cumplido con su objetivo?, ¿En su concepto, qué medidas, proyectos o planes se podrían proponer para lograr el fortalecimiento y fomento del sector?.

Tras el análisis de la información captada podemos evidenciar, que, por regla general, los productores sí bien no tenían conocimiento específico o de referencia sobre alguna norma o política pública de carácter nacional, departamental o

---

[1] Todos los participantes del trabajo de campo a quienes se les realizó la entrevista, diligenciaron un consentimiento informado, mediante se autorizó la utilización de los datos, información personal para el desarrollo investigativo de este artículo.



municipal, si son conscientes de la existencia de ellas, y que su actividad se encuentra protegida de alguna manera; Como bien lo señala el señor Jorge Garrido Escobar, quien es zootecnista de la Universidad Nacional y productor lechero, el cual indica, que si bien no tiene una referencia jurídica y normativa, es consciente de que el Estado tiene como deber y objeto la protección al sector agropecuario, y que “desde su formación profesional ha estado en relación con diferentes programas de fomento ganadero, impulsados desde la Universidad Nacional de Colombia, el Gobierno nacional, y la Gobernación de Antioquia, añadiendo además haber participado de un programa de mejoramiento genético para la región del Norte antioqueño” el cual consistía en utilizar diferentes mecanismos y métodos tecnológicos para garantizar a los productores de la región un acceso efectivo y sobre todo asequible a líneas genéticas que ampliarán sus niveles productivos, del cual hizo parte alrededor de los años 2013-2015. Flórez, S (6 de octubre 2020). Entrevista Jorge Garrido, Gerente GyD [Cinta de audio]

Continuando con las diferentes preguntas realizadas a nuestro grupo de estudio, sobre ¿Cuáles son las instituciones de protección del sector que conocían que intervinieran a nivel nacional, departamental y municipal?, la respuesta obtenida fue que los entrevistados se pronunciaron de una manera más especial y concreta, ya que además de enunciarlas, también explicaron su funcionamiento, y cuál ha sido su experiencia con estas instituciones. Llamó la atención una entrevista en especial, uno de los productores, el señor Javier Sánchez, quien tiene una trayectoria en el sector de más de 30 años en el gremio y siempre ha estado al frente de su producción, lo cual le ha permitido conocer de primera mano las funciones y los trámites en instituciones como el ICA (instituto colombiano Agropecuario) donde se debe acercar de manera periódica para mantener ciertos registros específicos, de su predio y su hat, que sirven como insumos para la aplicación como productores a ciertos requisitos para declaraciones tributarias e incluso para adelantar trámites ante las instituciones bancarias. Flórez, S (5 de octubre 2020). Entrevista Javier Sánchez, Productor La Isabella. [Cinta de audio]

En cuanto a las diferentes entidades del orden nacional, la mayoría de aquellos entrevistados hicieron mención al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y sobre estas respuestas se les solicitó hicieran referencia a algún programa especializado para el modelo productivo o dirigido específicamente a la actividad

lechera, sin embargo aunque tenían cierto conocimiento sobre sus funciones y objetivos, no tenían conocimiento de algún proyecto especial para la región; Otra entidad mencionada en reiteradas ocasiones fue la de Fedegan y el Fondo Nacional Ganadero, que en el concepto de productores como el señor Daniel García, Veterinario y zootecnista de la universidad CES, y productor lechero, “estas entidades han venido desarrollando diferentes tipos de convenios y acuerdos de cooperación público-privados con empresas como COLANTA, PREMEX, SEMEX, entre otras.” Flórez, S (10 de octubre 2020). Daniel García , Productor “Ganadería 5G”, Asesor Premex Col. [Cinta de audio].

Respecto a la institucionalidad regional, tanto departamental como municipal se pudo evidenciar que si bien se conocen y son conscientes de la existencia de algunas de las entidades gubernamentales como la Secretaría Departamental de Desarrollo Rural de Antioquia, no se tiene un conocimiento cierto acerca de las políticas públicas impulsadas y desarrolladas por esta entidad, o sus objetivos en el actual Plan de Desarrollo departamental citado en el capítulo II.

De igual manera ocurrió con la Secretaría de Desarrollo Rural municipal, de la cual se conoce su existencia, pero, en particular, destacan la UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria) que es un organismo adscrito a esta Secretaría, en razón a que es con quien tienen un mayor contacto los productores de la región, ya que es en ese lugar donde se adelantan algunos trámites de expedición de diferentes documentos, licencias y certificados y se mencionaron algunos proyectos de los cuales han sido parte como los planes de vacunación para la prevención de la fiebre aftosa, medida también mencionada con detenimiento y detalle en el capítulo anterior de la investigación, y además la de algunos cursos de capacitación de inseminación artificial brindados por parte de la administración a algunos productores y sus trabajadores.

Abordando otras preguntas, como sus consideraciones acerca de la eficiencia e impacto de las diferentes normas, las respuestas en general de los diferentes entrevistados fueron divididas, ya que, si bien, algunos conocían diferentes medidas, planes de fomento y promoción del sector, la información detallada de estos programas al momento de llegar a la población, se hace con ciertos vacíos e incertidumbres o en muchas ocasiones los productores ni siquiera se enteran de dichas medidas, punto que para esta investigación resulta importante resaltar, ya

que la eficiencia de las diferentes políticas públicas tanto a nivel nacional como regional se ven seriamente comprometidas, si aquellos programas por medio de los cuales se desarrollan, ni siquiera se ponen en conocimiento de los destinatarios o beneficiarios potenciales.

Sin embargo, más de la mitad de las muestras captadas han tenido algún contacto con diferentes planes de financiamiento, principalmente, para el mejoramiento técnico y alivios de carteras de créditos bancarios tomados con anterioridad. Fenómeno que nos arrojó un aspecto importante acerca de los productores, es que muchos de ellos, en la totalidad hoy en día cuentan con grandes carteras y deudas adquiridas, lo que representa un gran porcentaje de los ingresos que perciben la mayoría de productores, pero que terminan destinando a cumplir con sus obligaciones bancarias. Flórez, S (10 de octubre 2020). Humberto García , Productor “Ganadería 5G”, Medico Veterinario [Cinta de audio].

En cuanto a las medidas económicas en las diferentes entidades bancarias que son subsidiadas tanto por el fondo ganadero como por FINAGRO (FINAGRO, 2020). Todos los productores tienen un buen concepto y miran con optimismo las opciones de financiación que se ofrecen mediante líneas de crédito a través de los intermediarios financieros para el desarrollo y mejoramiento de proyectos agropecuarios con las mejores tasas financieras, los cuales oscilan entre el 1,8% y 3% Efectivo Anual, las cuales son significativamente mas bajas y beneficiosas para las finanzas de estas estos pro, según indican los entrevistados.

Por último se les preguntó a los diferentes entrevistados sobre las posibles medidas que ellos consideran pertinentes y necesarias para que se implementen en su radio de acción y así mejorar las condiciones productivas del sector, teniendo por resultado respuestas con cierta similitud, las cuales en su mayoría sugieren que se proporcionen más oportunidades financieras, pero no solo líneas crediticias, si no medidas que tuvieran un trasfondo en el costo productivo, como beneficios tributarios al ser productores de la canasta familiar y del primer sector de la economía;

Otras propuestas hechas por los productores, como la expuesta por la señora Milena Durango, plantea que: “Se debe incentivar la formalización laboral en el sector, la cual en estos momentos se encuentra en una profunda crisis, para así garantizar las condiciones mínimas en materia de seguridad Social, tanto de los empleados, como

de los empleadores”. Flórez, S (6 de octubre 2020). Milena Durango , Accionista GyD-Comité de educación Colanta [Cinta de audio]. A partir de allí, se propone una regulación especial y diferencial teniendo en cuenta las condiciones del medio productivo en el cual se llevan a cabo la actividad productiva.

Y Finalmente, un punto en común en el cual se reunieron las opiniones fue en el tema de vías de acceso a la región, el cual al confrontarlo con cifras de la Gobernación de Antioquia, el Departamento Administrativo de Planeación (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, 2017), en la subregión del Norte se encuentra pavimentado apenas el 2% de la malla vial terciaria donde se ubican las diferentes fincas productoras; Situación que convierte el desarrollo de la actividad en un reto constante y arduo, y que para casi la totalidad de los productores entrevistados podría marcar la diferencia en la competitividad del sector y la sostenibilidad de la producción.

Cabe hacer una mención especial a un punto en común el cual los diferentes entrevistados hicieron mención y fue en una entidad privada llamada COLANTA (*Cooperativa de lácteos de Antioquia*) que a lo largo de los años mediante el cooperativismo ha venido realizando diferentes proyectos de fortalecimiento y fomento al sector agro productor lácteo de Antioquia donde su centro de desarrollo y operaciones es justamente San Pedro de los Milagros, además del resto del país, en cooperación con el sector público, mediante unos convenios público privados que ha proporcionado acompañamiento técnico, asociativo y social tanto a sus asociados como al sector en general.

## **CONCLUSIONES.**

- Este trabajo permite concluir que es función y tarea del Estado brindar la protección y el fomento necesario al sector agropecuario de Colombia, especialmente al gremio ganadero, al ser este parte de la producción de productos básicos de la canasta familiar que tienen una alta demanda por todas las esferas y niveles sociales, independientemente de su condición económica y demás características especiales.
- Tras realizar el análisis normativo tanto constitucional, como legal se percibe el ánimo estatal de proporcionar las condiciones óptimas de producción para

el sector, además se pueden percibir ciertos avances en la proyección técnica y tecnológica con las cuales se confeccionan las diferentes políticas públicas.

- No obstante, tras la recolección de información del trabajo de campo se puede concluir que, a pesar de la existencia y vigencia de dichas disposiciones legales de protección estatal al productor lechero en Colombia y, en concreto, en la subregión del Norte de Antioquia en San Pedro de Los Milagros las medidas revisadas no alcanzan a ser suficientes y su cumplimiento no se logra con eficacia, debido a diversos factores como el difícil acceso a ellas, en tanto que estos programas no llegan a ser del todo del conocimiento de las personas potencialmente beneficiarias, por lo cual es un reto para el Estado el seguir promocionando las normas de protección del sector, con el fin de ampliar su oferta a un grupo mayor de beneficiarios.

## REFERENCIAS

- Antioquia. Asamblea de Antioquia Ordenanza 34 (3 de julio de 2019) por medio de la cual se plantea un plan de educación especial para los jóvenes del departamento.
- Antioquia. Gobernación de Antioquia. Plan de desarrollo departamental 2020-2024
- Banco agrario de Colombia (2010) Bastión del Campo Antioqueño. Recuperado de <https://www.bancoagrario.gov.co/Noticias/Paginas/BACBastionCampoAntioqueno.aspx>
- Cañas, E. (6 de agosto de 2019) Observatorio Social de la Leche para el Norte antioqueño. Periódico Alma Mater UdeA. pp 2.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República Ley 160 (3 de agosto de 1994) Por medio de la cual se crea Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- Colombia. Congreso de la república Ley 1776 (29 de enero de 2016) Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres.
- Colombia. Congreso de la república Ley 395 (2 de agosto de 1997) Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria

la erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin”.

- Colombia. Congreso de la república Ley 89 (10 de diciembre de 1989) Por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y de crear el Fondo Nacional del Ganado.
- Colombia. Congreso de la república Ley 9 de 1979 (5 de febrero de 1979) por medio de la cual se dictan medidas sanitarias en la producción de alimentos.
- Colombia. ICA Censo Pecuario Nacional (2019) Recuperado de <https://www.ica.gov.co/areas/pecuaria/servicios/epidemiologia-veterinaria/censos-2016/censo-2018.aspx>
- Colombia. Ministerio de Agricultura resolución 012 (21 de diciembre de 2007) se establece el Sistema de pago de la Leche Cruda al Productor.
- Colombia. Presidencia de la república (2014) Acuerdo Reforma Agraria.
- Colombia. Presidencia de la república Decreto 1187 (30 de junio de 1999) por el cual se organiza el Fondo de Estabilización para el fomento de la exportación de carne, leche y sus derivados.
- Colombia. Presidencia de la república Decreto 1562 (15 de junio de 1962) Por el cual Las atribuciones y funciones al ministerio de agricultura para regular la actividad agraria del país.
- Colombia. Presidencia de la república Decreto 1767 (16 de agosto de 2013) Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales.
- Contexto ganadero (2016) 3 razones por las que San Pedro de los Milagros es potencia lechera. CONtexto Ganadero. Pp1
- Cortes, G., Bonilla, N., Rojas, F., y Barreto, J. (2015) Asociatividad: Estrategia para el desarrollo Nacional, Colombia: Editorial Universidad Piloto de Colombia.
- Dane (2019) Censo nacional 2019. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/>.
- Flórez, S (10 de octubre 2020). Daniel García, Productor “Ganadería 5G”, Asesor Premex Col. [Cinta de audio].
- Flórez, S (10 de octubre 2020). Humberto García, Productor “Ganadería 5G”, Medico Veterinario [Cinta de audio].
- Flórez, S (5 de octubre 2020). Entrevista Javier Sánchez, Productor La Isabella. [Cinta de audio]
- Flórez, S (6 de octubre 2020). Entrevista Jorge Garrido, Gerente GyD [Cinta de audio]
- Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (2020) Marco Legal. Recuperado de <https://www.finagro.com.co/normas/marco-legal>.
- Instituto Colombiano Agropecuario (2020) Marco Legal. Recuperado de <https://www.ica.gov.co/>.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2014). Recuperado de [http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs\\_user/faqs.jsp?id\\_categoria=2](http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2).
- Jiménez, Miranda y Gantiva, (2008). El sector de ganadería bovina en colombia. aplicación de modelos de series de tiempo al inventario ganadero. Escuela Colombiana de Ingeniería. Bogotá Colombia

- Ministerio de agricultura (2020) Estructura y organigrama. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/quienes-somos/Paginas/Quienes-somos.aspx>.
- Montoya, Chica y Caballero. (2019) Ser empresario y emprendedor: factores humanos claves que inciden en el éxito o fracaso de pequeñas empresas de Palmira. Criterio Libre Jurídico-2019; 16(2):e-5753.
- Nieto, P. Giraldo, M. (2016). Enfoque político-económico de la sustentabilidad de la agricultura campesina. Criterio Libre Jurídico, 13 (2) 179-183
- Puyana, D. (2005) Expansión E INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES AGROINDUSTRIALES COLOMBIANAS. Revista Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas-2005-5
- Restrepo, N. (25 de agosto de 2014) La cuestión agraria: Tierra y postconflicto en Colombia. La Republica. Pp 1
- San Pedro de los milagros. Administración Municipal. Plan Municipal de desarrollo 2020-2024.
- San Pedro de los Milagros. Proyecto de acuerdo municipal 103 de 2020, por medio del cual se discute incluir al municipio en el plan de zonas francas de producción agropecuaria del país.
- Super intendencia Bancaria, Resolución No. 0968 (24 de junio de 1.999.) Regularización de servicios bancarios al sector rural. Bogotá.
- Vega, B. (9 de julio de 2018) Ministerio de Agricultura respalda exclusión del sector lácteo de nuevos TLC. La Republica. Pp 1.