



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

Bogotá 16 de noviembre de 2021

Senadora
DAIRA DE JESÚS DE GALVIS
Presidente
Comisión Quinta
Senado de la República
Ciudad

Ref: Informe de ponencia para PRIMER debate del **Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara** “Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones”

Respetada Presidente:

Atendiendo a la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente del Senado de la República, nos hizo a través del radicado CQU-CS-CV19-2468-2021 del 22 de octubre de 2021 y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para **PRIMER DEBATE** en Comisión V de Senado al proyecto de ley del asunto.

Cordialmente,

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República

MIGUEL ANGUÉL BARRETO
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 227 DE 2021
SENADO, 083 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

La presente ponencia consta de la siguientes partes:

1. Síntesis y objeto del Proyecto de Ley
2. Contenido del Proyecto de Ley
3. Trámite del Proyecto de Ley
4. Importancia y necesidad del Proyecto de Ley
5. Proposición
6. Texto propuesto

1. Síntesis y objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto dotar al sector panelero y a su institucionalidad de un instrumento financiero y comercial de participación en el mercado que se denomina el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles.

El proyecto de ley contiene 15 artículos, cuyo contenido normativo es la creación del Fondo de Estabilización de Precios, su objeto, naturaleza jurídica, asimismo crea el comité directivo del fondo como órgano de gobierno y le asigna sus funciones, determina los sujetos pasivos de la estabilización, beneficiarios, y establece el procedimiento para la determinación del precio de estabilización, y las fuentes de financiación entre otros mecanismos.

Este proyecto pretende beneficiar a 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas que ocupan una extensión de 200.499 hectáreas y 18.473 trapiches paneleros dedicados a las labores de transformación, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895.268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del Departamento Nacional de Planeación a 278.199 empleos rurales



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social, regional y local, después del café en nuestro país.

2. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene **15 artículos**, incluyendo la vigencia, y organizados en **5 capítulos**.

Mediante el articulado se establece la estructura para la creación del Fondo Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, por medio del cual se adoptarán mecanismos necesarios para contribuir en la estabilización de los ingresos de los productores paneleros en todo el territorio nacional, el cual estará administrado por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA, empleando un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, definiendo las responsabilidades en materia de estructuración, auditoría e implementación de los mecanismos de estabilización.

De tal manera la Federación Nacional de Paneleros – FEDEPANELA, será el encargado de administrar los recursos que ingresen al Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, percibidos de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del Fondo Parafiscal de Fomento Panelero, los cuales deben quedar registrados en un sistema de contabilidad y una estructura presupuestal independiente, con miras a realizar un análisis y seguimiento correcto de los ingresos y gastos del mismo.

Una vez aprobado el presente Proyecto de Ley deberá proceder en la conformación del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles y su Junta Directiva en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 40 de 1991, quienes serán los encargados de establecer los procedimientos y reglas, además de sus competencias centradas en las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios, la expedición del reglamento operativo, parámetros de costes, precios y procedimientos mediante los cuales se activarán los mecanismos de estabilización, la evaluación y establecimiento de la política integral de gestión del riesgo financiero de precios, además de regular las condiciones de venta de la panela, metodología del cálculo de los mecanismos y precios y la designación de la Secretaria Técnica. De igual manera los productos sujetos de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

equivalentes en panela, cuyo requerimiento esencial será que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor, buscando que los productos cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes.

Los beneficiarios de este Proyecto de Ley será los productores de panela debidamente registrados y acreditados por el Sistema de Información Panelero – SIPA, haciendo énfasis en que las transacciones de panela entre los comercializadores o intermediarios no serán objeto de los beneficios otorgados por medio del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.

3. Trámite del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley N° 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara “Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones”, presentado por iniciativa de los Representantes a la Cámara: Rubén Darío Molano Piñeros, Nicolás Albeiro Echeverry, Flora Perdomo, Juan Fernando Espinal, Edwin Gilberto Ballesteros, Héctor Ángel Ortiz, Gabriel Jaime Vallejo, Karen Cure, Félix Chica, Oscar Camilo Arango, Teresa de Jesús Enríquez, Ciro Fernández, Luciano Grisales Londoño, Cesar Augusto Ortiz, Crisanto Pisso, Cesar Eugenio Martínez, Franklin del Cristo Lozano de la Ossa, Cesar Pachón, Jennifer Arias y los Honorables Senadores: Alejandro Corrales y Paola Holguín. El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 959 de 2021 y remitido a la Comisión Quinta de Cámara para su estudio correspondiente, de conformidad con la Ley 3° de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara mediante Acta N° 039 de 2021 designó como coordinador ponente para primer debate al H.R. Rubén Darío Molano y como ponente al H.R. Nicolás Albeiro Echeverry.

El día 25 de Agosto de 2021 fue puesto en estudio, discusión por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y fue aprobado por Unanimidad. La Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República el 22 de octubre de 2021 designó como Coordinador Ponente para primer debate al Honorable Senador de la República Carlos Felipe Mejía y como Ponente al Honorable Senador de la República Miguel Ángel Barreto.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

4. Importancia y necesidad del Proyecto de Ley

Aseguran los autores que el mundo rural y en particular el sector agropecuario juega un papel fundamental en la generación de empleo, la producción de alimentos, la seguridad alimentaria, la ocupación lícita del territorio, garantías básicas para impulsar la estabilidad política y social de la nación.

En efecto, según los datos del Censo Nacional agropecuario, las actividades agropecuarias representan cerca del 6.3% del PIB Nacional. Por su parte del total de área rural dispersa de 111,5 millones de hectáreas, el 56,7%, esto es, 63.220.500 millones de hectáreas corresponde a bosque natural; 38,6% equivalentes a 43.039.000 millones de hectáreas a actividades agropecuarias; 2.5% es decir 2.453.000 millones de hectáreas actividades no agropecuarias y el 2.8% es decir, 2.787.500 millones de hectáreas a otras actividades.

Ahora bien, del total del área destinada a usos agropecuarios, esto es, 43.039.000 millones hectáreas, el 80% equivalente a 34.431.200 millones de hectáreas se destinan a la ganadería y el restante 20% equivalente a 8.607.800 millones hectáreas, se destinan a los cultivos agrícolas. Del total del área para uso agrícola, 8.607.800 millones de hectáreas según lo refleja el Censo, el 83.9%, equivalente a 7.221.944 millones de hectáreas corresponde a cultivos, el 13,6% equivalente a 1.170.660 millones de hectáreas a descanso, y el valor restante es decir el 2.5% equivalente a 215.195 hectáreas a barbecho.

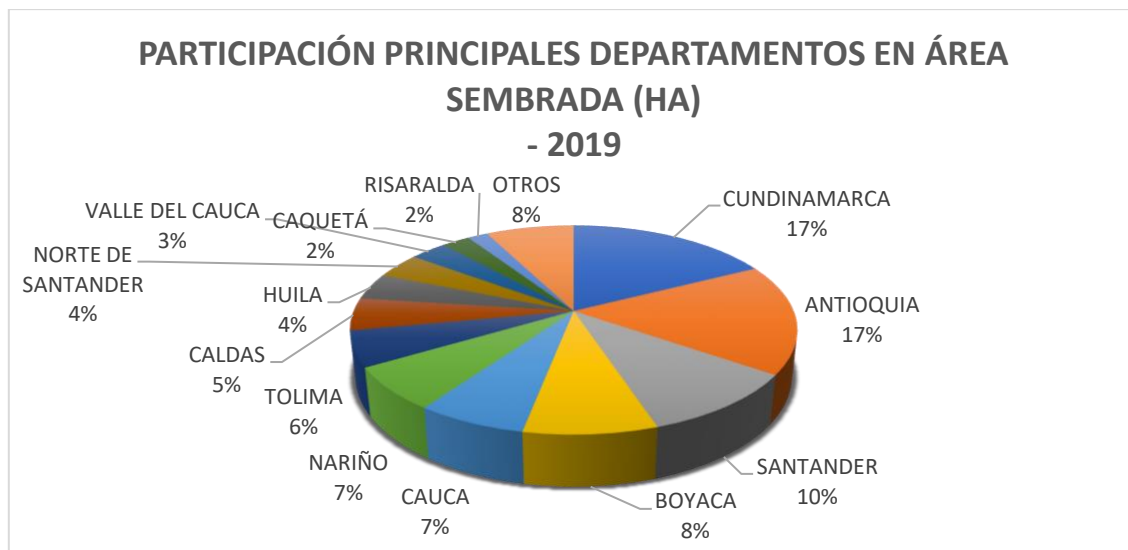
No obstante, los sesgos urbanos que siempre han mantenido nuestras visiones del desarrollo, y la permanencia en niveles significativamente altos de las brechas urbano-rurales (la pobreza monetaria es tres veces mayor y la pobreza multidimensional 2,8 veces mayor en las zonas rurales frente a las urbanas, misión rural*), en el área rural dispersa señalada anteriormente, se ubican aproximadamente 662 municipios, es decir el 60% del total del país y el total de la población rural del país alcanzan la nada despreciable cifra del 14,4 millones de compatriotas, es decir el 30% del total de la población del país, cifras que dan cuenta a las claras de que la sociedad rural y el campo colombiano continuarán por muchos años más siendo ejes indiscutibles del desarrollo del país, principio y fin de su

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

cadena agroalimentaria y pieza insustituible en la seguridad alimentaria de todos los colombianos.

Según la encuesta nacional agropecuaria ENA, correspondiente al primer semestre del 2019, el área sembrada en caña panelera equivale a 225.064 hectáreas, de los cuales 205.614 se encuentran en edad productiva y corresponden al 10,7% del total de los cultivos permanentes que se registran en el país. Ocupando el cuarto lugar dentro de los denominados cultivos permanentes después del café, la palma de aceite, y la caña de azúcar.

Gráfico 1



Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

De las 225.064 de caña panelera sembradas se encuentran plantadas en 29 departamentos y de manera específica en 564 municipios, destacándose por su significativa incidencia en las economías locales y regionales, por su impacto en el empleo rural y por su aporte al ingreso de las familias productoras. Por orden de importancia están los departamentos de Antioquia con 77 municipios, Cundinamarca con 48, Santander con 48, Nariño con 45, Huila con 36, Valle del Cauca con 35, Cauca con 30, Norte de Santander con 30, Tolima con 29, Caldas

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

con 26, Meta con 24, Boyacá con 23, Chocó con 21, Caquetá con 16, Risaralda con 12 y Quindío con 11 (Grafico 1).

Desde el punto de vista social, el subsector panelero, representa de acuerdo con los datos arrojados por la Federación Nacional de Productores de Panela FEDEPANELA , 350.000 familias que viven directamente de la actividad, laborando en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, actividades de siembra, transformación y comercialización que generan al año 40.895 268 jornales que equivalen de acuerdo con el índice de conversión del departamento nacional de planeación a 278.199 empleos rurales por año, los cuales la convierten en la segunda aportante a la generación de empleo rural y en la segunda agroindustria rural más importante desde el punto de vista social ,regional y local, después del café en nuestro país.

De las 69.980 unidades productivas dedicadas a la actividad, 63.164 esto es el 90,3% son pequeños productores con unidades inferiores a 15 hectáreas, , 6.383 esto es el 9,1% son medianos productores con unidades entre 15 y 80 hectáreas y los restantes 433 equivalentes al 0,62% con unidades superiores a 80 hectáreas. Por otro lado, aunque no se dispone de los indicadores de pobreza monetaria o multidimensional a nivel de cada uno de los subsectores que componen el agregado agropecuario, es menester señalar que en la mayoría de los casos el desarrollo de la actividad se hace en municipios que desafortunadamente se encuentran entre los de más altos rangos en materia de NBI del país.

ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS- NBI- PRINCIPALES MUNICIPIOS PANELEROS

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	DATOS DE NBI MUNICIPAL
Cundinamarca	La Peña	50.3
	Villeta	18.7
	Caparrapi	41.2
	Guaduas	27.2
	Quipile	44.1
Antioquia	San Roque	40.8
	Santo Domingo	41.5

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

	Yolombo	45.0
	Vegachi	41.0
	Yali	44.0
Santander	Barbosa	21.6
	Vélez	32.3
	Chipata	42.8
	Guespa	29.6
	San Benito	49.8
Nariño	Consaca	34.9
	Samaniego	47.7
	Sandona	28.9
	Linares	32.9
	Ancuya	22.2
Boyacá	Togui	50
	José de Pare	50.8
	Moniquira	27.1
	Chitaraque	46.4
	Santana	40.5
Cauca	Santander de Quilichao	23.8
	Suarez	44.1
	Bolívar	51.1
	Sucre	75.5
	Santa Rosa	66.1

Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

Esto evidencia la precaria presencia del estado desde hace mucho tiempo en ellos, pero también del deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de la familia panelera en particular, como consecuencia de la caída prolongada y sistemática de los precios de la panela en los últimos años, tal y como lo explicaremos más adelante.

Producción y comercialización de Panela:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

La producción de panela se constituye un sistema integrado verticalmente en la que el productor campesino participa tanto en la producción de la caña, en su transformación en panela como en la venta del producto.

El carácter de verticalidad de la agroindustria panelera ha facilitado el desarrollo de estrategias de subsistencia más eficaces y flexibles que las que se pueden generar en las actividades de transformación de tipo horizontal o producción primaria. Colombia con una participación del mercado mundial 13,5%, es el segundo productor mundial después de la india, y su producción se desarrolla en pequeñas unidades productivas que se encuentra diseminadas por casi toda la geografía nacional.

Para el año 2019 el área sembrada fue de 200.499 Hectáreas*, para una producción de panela de 1.098.206 toneladas, producidas en 69.980 unidades productivas y 18.473 trapiches paneleros, con un valor de la producción de \$1.787.765.379,86 (un billón setecientos ochenta y siete millones cincuenta y dos mil setecientos sesenta y cinco pesos), cifra que constituye el principal ingreso de 350.000 familias campesinas y rurales.

Cabe resaltar que por tratarse de una actividad donde su mayoría son pequeños productores campesinos y familiares, esta es intensiva en mano de obra y por ello se estima que para el año 2019 generó cerca de 40.895.268 jornales los que de acuerdo con el índice de conversión de la matriz de empleo que utiliza el Dane, equivalen a 278.199 empleos directos. Cifras que la convierten en la segunda agroindustria campesina y familiar generadora de empleo en dicho sector, razón adicional que nos obliga a la creación sin más dilación de verdaderos instrumentos de política sectorial que ayuden solucionar los problemas estructurales del sector.

Por el lado de la comercialización de panela, el 99% de la producción se destina al mercado interno y el 1% para exportación, donde nuestro socio histórico había sido hasta el 2017 -2018, los EE-UU, no obstante, después de estos años España aumentó sus importaciones hasta alcanzar una cifra similar a la de los norteamericanos y gracias a una intensa campaña de promoción de las exportaciones otros países europeos empiezan a interesarse por ese nuevo sabor y esa nueva aroma de nuestro original producto.

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

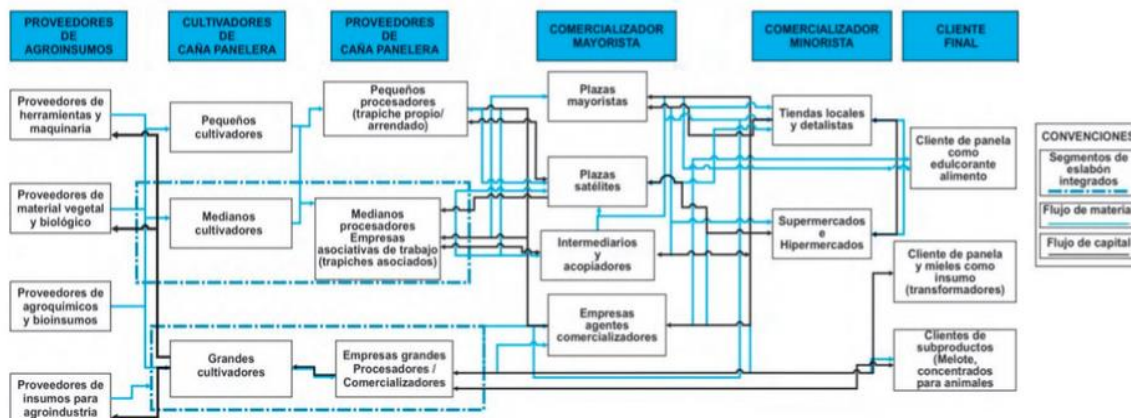
Al considerar los canales de distribución de la panela, se destacan dos entre los más frecuentes:

El primero, corresponde a las zonas planas del Valle del Cauca y de Risaralda, en donde los productores despachan la panela directamente a los supermercados o a las plazas de mercado local para ser vendida al consumidor; y el segundo - y más predominante - corresponde al resto de regiones paneleras del país típicas de pequeños y medianos productores, en el que interviene una cadena más larga de agentes comercializadores.

En este segundo tipo de canal los agentes comercializadores más frecuentes son el acopiador, el mayorista y el minorista o detallista.

Como es lógico, se presentan variantes en esta cadena con la intervención de otros intermediarios de diversa escala o en algunas regiones de cooperativas de productores, el cuadro siguiente ilustra adecuadamente la situación.

Diagrama 2. Cadena productiva de la panela y su industria



Fuente: Castellanos *et al.* (2010, p. 50).

“**El primer eslabón**, se compone por los proveedores de agroinsumos, quienes suministran las materias primas e insumos a las unidades productivas que son los cultivos y los trapiches donde se lleva a cabo la transformación de la caña.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

“Segundo eslabón: En él participan los agricultores que se dividen en cultivadores de pequeña escala, productores de mediana escala y productores de gran escala (escala industrial).

“Tercer eslabón: En él participan los pequeños procesadores (trapiche propio o arrendado), sistemas cooperativos o Empresas asociativas de trabajo (trapiches asociados), medianos procesadores y Empresas Maquiladoras (grandes procesadores) los cuales intervienen en el conjunto de operaciones que llevan a la transformación de la caña cortada a la producción de panela.

“Cuarto eslabón: Está constituido por los comercializadores mayoristas quienes se encargan de la venta y distribución del producto final, que en este caso es la panela, por medio de los canales de distribución como las plazas mayoristas, las plazas satélites o los acopiadores.

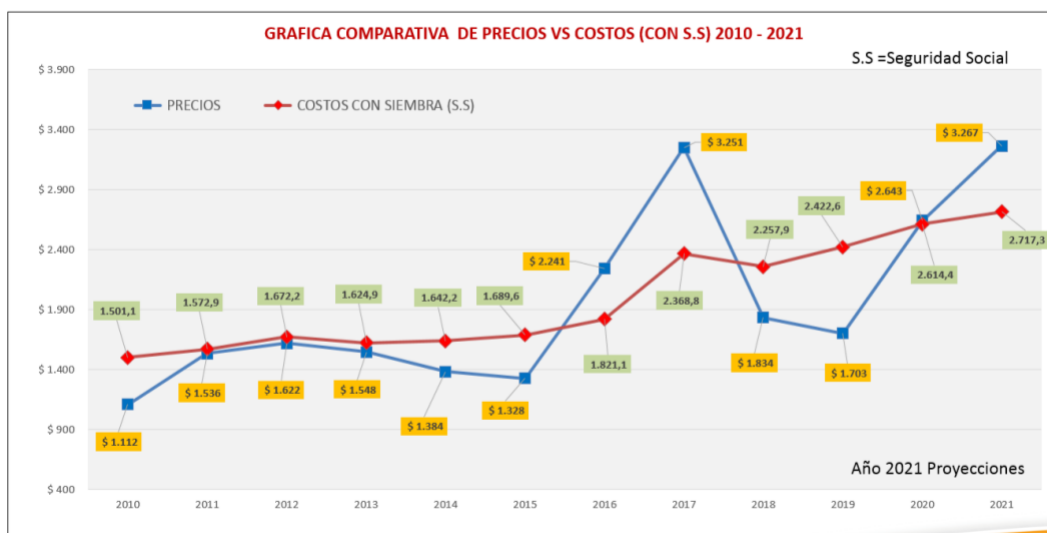
“Quinto eslabón: Abarca a los distribuidores al detal que ponen a disposición del cliente el producto final y consisten en las tiendas locales, los supermercados e hipermercados.

“El sexto eslabón: Consiste en los consumidores finales que disponen de los productos que se han obtenido por medio del proceso de transformación de la caña. En este eslabón la panela puede ser consumida como edulcorantes, bebidas y postre”

Es necesario destacar de esta cadena, que con excepción de los productores del valle del Cauca y de Risaralda y algunos pocos de la zona central, que tienen niveles de formación empresarial superiores al resto y que venden su producto con menos intermediarios o en algunos casos directamente a las tiendas locales, la mayoría venden su panela en las plazas municipales, regionales y mayoristas donde los pocos compradores existentes ostentan una posición de privilegio, cuando no dominante en el mercado, que les permite tanto en épocas de escasez como en épocas de sobreoferta, aprovechar las grandes volatilidades propias de dicho mercado, junto también con las volatilidades de los mercados de sus productos sustitutos. La panela por su doble condición de alimento y edulcorante tiene que enfrentar en el gran mercado de productos del sector agropecuario, una alta volatilidad de su precio, para finalmente terminar en unos precios finales por debajo de los costes de producción promedio de los diferentes tipos de productores que participan en dicho mercado, afectando con ello la sostenibilidad y la viabilidad

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

misma de la cadena y de paso condenando a la miseria a la gran mayoría de los pequeños y medianos productores que viven de la actividad.



Fuente: Federación Nacional de Productores de Panela- FEDEPANELA- Fondo Nacional de la Panela.

La grafica anterior evidencia que los precios promedio de la panela, pagados al productor en el periodo comprendido entre el 2010 y el 2020, permite constatar que con excepción de los años 2016, 2017 y 2021, los precios han tenido una marcada tendencia a la baja y en todos los casos cuando se considera también su comportamiento semanal o mensual, su característica principal es su comportamiento cíclico y su enorme volatilidad, determinadas en algunos casos por el comportamiento de las variables fundamentales del mercado, esto es, variaciones en la oferta, la demanda, el consumo, los inventarios, etc, pero en otros casos, producto de factores especulativos provocados desde el lado de los compradores que en determinadas circunstancias de mercado logran acuerdos tácitos que terminan beneficiando exclusivamente sus utilidades, deprimiendo significativamente el ingreso de los productores.

Mientras esto sucede con los precios pagados al productor, los precios pagados por el consumidor final se mantiene en rangos que van desde los \$ 5.000 hasta los \$6.000 kilo en establecimientos de venta al detal, tiendas, supermercados de barrio,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

mientras que en las grandes superficies los rangos van desde \$4.700 kilo hasta los \$ 6.960.

Ahora bien, si consideramos un precio promedio pagado por el consumidor final de panela cuadrada en el año 2019, de \$5.000 kilo, y lo comparamos con los \$ 1.702 del precio promedio pagado al productor por el mismo tipo de producto, encontramos una diferencia bruta de \$ 3.298 pesos, que corresponde al margen bruto de intermediación que se reparte entre los diferentes intermediarios que participan en las diferentes etapas de la cadena de comercialización.

Luego entonces, si la producción de panela correspondiente al año 2019 fue de 1.098.206 toneladas y comparamos el valor total pagado a los productores que fue de \$1.787.653,765, con el valor pagado por los consumidores finales por esa misma producción en ese mismo año, es decir con la suma de \$ 5.491.030.000, encontramos que la diferencia, esto es, la suma de \$3.703.377.235 que corresponde a los márgenes brutos de comercialización, más la rentabilidad que quedan en manos de los diferentes intermediarios que intervienen en la cadena, es un poco más del doble de lo pagado a los productores esto es, el 207%, y si a esto le agregamos que conforme a lo establecido por Fedepanela los costos de producir un kilo de panela para el mismo año era de \$2.422 kilo, encontramos que el precio promedio pagado al productor apenas cubría el 70,3% del total de sus costos de producción, resulta inevitable concluir, que tal y como está concebida y funcionando actualmente la cadena de comercialización de la panela, es protuberante la enorme desigualdad que en materia de distribución ingresos está generando en perjuicio de sus productores, quienes apenas se quedan con el 32% del valor total generado por la cadena.

Conviene señalar que esta situación se modifica parcialmente en el año 2020, producto del mayor consumo generado por la pandemia, donde los precios promedio, \$2.643 kilo, terminan muy similares a los costos de producción \$2.614 kilo, alcanzando estos últimos a ser el 99% del precio; no obstante, el desequilibrio en la participación de valor, en toda la cadena se mantiene en niveles muy similares a lo observado para el 2019 y los años anteriores.

Resulta aún más grave este hecho, si se tiene en cuenta, que el valor agregado de la cadena panelera en los últimos años se ha venido incrementando de manera gradual pero significativa, por cuenta de las nuevas presentaciones de panela pulverizada, granulada, en cubos, saborizada, pastillada, en extractos etc.,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

poniendo aún más de manifiesto su desigual distribución de sus ingresos en perjuicio por supuesto de los productores paneleros.

Importa señalar adicionalmente, que no hay una única respuesta para la explicación de este fenómeno, pero es innegable que además de los ciclos de sobreproducción y escasez derivados en unos casos, por situaciones climáticas y en otros por el comportamiento propio del mercado caracterizado por su alta volatilidad, cada vez más hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de un reducido grupo de compradores.

Ratifica esta situación del mercado, la Superintendencia de Industria y Comercio en su estudio de mercado de la Cadena Productiva de la Panela Colombiana, al afirmar que “en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia”¹.

Es innegable que adicional a la situación de sobreproducción o de escasez propias de un producto sometido a las variaciones climáticas, en unos casos, y en otros a la volatilidad de los precios de sus productos sustitutos, dada su doble condición de alimento y edulcorante a la vez, hoy existe evidencia empírica suficiente que permite afirmar que hay una mayor concentración de la demanda que ha dado lugar a un mayor control del mercado por parte de los compradores que ha resultado perjudicial para los ingresos de los productores y que este hecho por sus efectos negativos en el ingreso de las familias paneleras, amerita el diseño y puesta en práctica de un instrumento financiero y comercial como el que se propone en este proyecto de ley.

No obstante la tendencia positiva que se observa en el comportamiento de los precios para el año de 2021, por las mismas condiciones de variabilidad y alta

¹ Estudio de Mercado SIC. Cadena Productiva de la Panela en Colombia: Diagnóstico de Libre Competencia (2010-2012)



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

volatilidad del mercado, nos abstenemos de hacer comentarios hasta tanto no se tengan datos confiables del año completo.

Conviene reconocer finalmente, que este congreso ha dado pasos significativamente importantes en el propósito de construirle al sector un marco jurídico de fomento de sus actividades, primero con la expedición de la ley 40 de 1990 “ por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción panelera y se establece la cuota de fomento panelero” y más recientemente con la expedición de la ley 2005 del 2019 , mediante la cual se crean Incentivos a la Calidad, Promoción del Consumo y Comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los Trapiches en Colombia y se dictan otras Disposiciones”.

La primera encaminada a dotar el sector de su propio marco normativo en materia de parafiscalidad fijando las condiciones de la cuota de fomento panelero, así como las actividades que puede ejecutar con estos recursos y la segunda, creando estímulos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, a diversificar la producción y comercialización de sus derivados, y a dictar normas para proteger y fortalecer de manera especial la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores, ambas sin embargo, con déficit en materia de la creación de instrumentos financieros y de comercialización que son los escenarios donde están los grandes cuellos de botella que ponen en riesgo la sostenibilidad actividad panelera.

Y es justamente el reconocimiento de las imperfecciones y desequilibrios que presenta este mercado en perjuicio de los ingresos y de la calidad de vida productores paneleros, la que da justificación plena a la presente iniciativa legislativa, que no tiene otro objeto que la de entregarle a estos últimos y a su institucionalidad, un instrumento financiero de participación en el mercado, que actuando bajo sus reglas y lógicas, contribuya a la corrección de este desequilibrio y balancee de forma más eficaz y equitativa la hasta hoy desproporcionada cadena de valor de la industria de la panela que se ha señalada en párrafos anteriores.

5. Proposición

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia **POSITIVA**,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

acogiendo el texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes. En consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Quinta del Honorable Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Ley 227 de 2021 Senado – 083 de 2021 Cámara**, “Por medio del cual se crea el fondo de estabilización de precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República

MIGUEL ANGUÉL BARRETO
Senador de la República

6. Texto propuesto



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 227 DE 2021
SENADO – 083 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL
FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LA PANELA Y MIELES Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Créase el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en lo no previsto en ella; Ley 101 de 1993.

Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela. Tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, en el marco de la presente Ley.

Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Productores de Panela -FEDEPANELA.

Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles será administrado por la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno Nacional, en el cual expresamente se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.

Parágrafo 1. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno Nacional con la Federación Nacional de paneleros FEDEPANELA, para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.

Parágrafo 2. La Federación Nacional de Paneleros-FEDEPANELA, manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y Mieles



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

en sus equivalentes en panela, de manera independiente de sus propios recursos y de los recursos del fondo parafiscal de fomento panelero creado por la ley 40 de 1990, artículo séptimo, para lo cual deberá llevar una contabilidad y una estructura presupuestal independiente, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5° Comité Directivo. El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela será la Junta Directiva, presidida por el Ministro de Agricultura o su delegado y compuesta por tres (3) representantes del Ministerio de Agricultura, tres (3) de Fedepanela, tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero.

Parágrafo. Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes quienes tendrán voz y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. Para tal efecto, el Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.

Parágrafo 2. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará la elección de los tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero, para conformar la Junta Directiva del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.

Artículo 6°. Competencias del Comité directivo. Serán las siguientes:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.
2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
3. Determinar los parámetros de costes, precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.
4. Evaluar y establecer una política integral de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno de la panela.

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas de panela suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.
7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecidos en la presente ley.
8. Designar su Secretaría Técnica conforme a lo previsto en el artículo 44 de la ley 101 de 1993.
9. Las demás funciones que les señale el Gobierno Nacional en el reglamento de la presente ley o en el contrato que suscriban para la administración de dicho fondo.

Artículo 7°. Producto sujeto de estabilización. Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será la panela cuadrada, rectangular o redonda de 500 gramos o sus equivalentes y las mieles en sus equivalentes en panela, en tanto que el producto no tenga ninguna transformación o agregación de valor y cumplan con los parámetros y normas técnicas vigentes a la fecha.

Artículo 8°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de panela debidamente registrados en el Sistema de Información panelero. SIPA.

Parágrafo. Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

Artículo 9°. Precios objeto de estabilización. Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten, serán los precios internos que se paguen a los productores paneleros en los diferentes mercados de la panela, cuadrada o redonda de 500 gramos y mieles, producida en Colombia, denominados en pesos colombianos y publicados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

Parágrafo. En todo caso y sin perjuicio del mecanismo de estabilización adoptado, este último deberá garantizar los costos mínimos de producción de la panela estimados por la Federación Nacional de Productores de Panela – FEDEPANELA.

Artículo 10°. Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización. Cada productor de panela y mieles podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización según lo establezca el Comité Directivo en función de los tamaños de los productores, disponibilidad presupuestal del Fondo y características del mercado de la Panela en Colombia de conformidad con la información arrojada por la Federación Nacional de Productores de Panela, FEDEPANELA y su sistema de información, el SIPA. Dicha información deberá ser presentada al Comité Directivo por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles.

Artículo 11°. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar su sostenibilidad el Fondo de Estabilización de Precios de la panela, podrá celebrar las operaciones de cobertura, de seguros, de futuros etc., que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 12°. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de la panela provendrán de las siguientes fuentes:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los paneleros al capital del fondo.
5. Los aportes del Fondo parafiscal de la panela.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo de Estabilización de Precios de la panela en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías, incluyendo las asignaciones regionales cuando los Alcaldes y Gobernadores, lo tengan como parte de su plan de desarrollo y consideren la respectiva destinación.

Parágrafo 1. El Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles, podrá recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

Parágrafo 2. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, incluidos los de administración y funcionamiento del Fondo, de acuerdo con los criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de la panela.

Parágrafo 3. Bajo ninguna circunstancia los recursos que reciba el Fondo de Estabilización de Precios de la Panela y Mieles por concepto de créditos con instituciones de crédito nacionales o internacionales podrán ser utilizados para cubrir costos que no estén relacionados con los mecanismos de estabilización de precios que se establecen en la presente ley.

Artículo 13. El Gobierno Nacional Reglamentará en un plazo no mayor a un año de la promulgación de esta ley en lo referente a:

1. Los mecanismos de entrega de las compensaciones a los productores
2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela como certificador de la producción y del producto.
3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.

Artículo 14°. Control. La entidad administradora del fondo de estabilización de precios de la panela rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la

Carlos Felipe Mejía Mejía
Senador de la República
Centro Democrático

contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora, de ser necesario.

Las organizaciones de productores de panela y mieles tendrán el derecho a hacer vigilancia del funcionamiento y administración del fondo de estabilización de precios de la panela y podrán constituir veedurías con ese fin. Los administradores del fondo deberán suministrar de manera oportuna la información solicitada en el ejercicio de esa veeduría, y deberán presentar un informe anual de rendición de cuentas sobre el manejo del fondo.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



CARLOS FELIPE MEJÍA MEJÍA
Senador de la República



MIGUEL ANGUÉL BARRETO
Senador de la República