

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 047 DE 2022 DE SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Bogotá D.C., 12 de octubre de 2022

H. Senador,  
**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Presidente  
Comisión Quinta Constitucional  
Senado de la República

**DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ**  
Secretario  
Comisión Quinta Constitucional  
Senado de la República  
Ciudad

**Referencia:** Informe de Ponencia Positiva para primer debate al proyecto de ley no. 047 de 2022 Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Senado y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 047 de 2022 Senado.

Atentamente,

 <p><b>ISABEL CRISTINA ZULETA</b> Pacto Histórico - Colombia Humana Coordinadora Ponente</p>	 <p><b>PABLO CATATUMBO TORRES V.</b> Partido Comunes Ponente</p>
 <p><b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Partido Verde Ponente</p>	 <p><b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b> Partido Conservador Ponente</p>

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 047 DE 2022 DE SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

**CONTENIDO**

El presente informe de ponencia consta de los siguientes apartes:

1. Antecedentes del Proyecto de Ley.
2. Objeto y contenido del proyecto de ley.
3. Consideraciones generales y justificación del proyecto de Ley.
4. Contexto del Proyecto de Ley.
5. Normatividad
6. Impacto Fiscal
7. Conceptos Constitucionales
8. Pliego de Modificaciones.
9. Proposición

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

**1. Antecedentes del Proyecto de Ley.**

Este proyecto es el resultado del trabajo y construcción colectiva con diversas organizaciones y comunidades campesinas paneleras del territorio nacional. Para este propósito se realizaron tres encuentros de pequeños productores de panela – apoyados por la OIT y la Embajada de Noruega<sup>1</sup>– en los municipios Supía (Caldas) Monquirá (Boyacá) y Cajibío (Cauca). En dichos encuentros participaron más de 500 campesinos y campesinas, indígenas y personas afrodescendientes productoras de panela, con quienes se identificaron algunos de los desafíos que enfrentan los pequeños productores de panela: para la generación de ingresos suficientes para solventar necesidades básicas, superar la intermediación, alto costo de registros fitosanitarios, ausencia de centros de acopio y distribución de los productos, costos de fletes, transportes de carga, falta de recursos para hacer mejoras en los trapiches. Superar estos aspectos son fundamentales para las familias productoras de panela tienen como medio de vida, subsistencia y generación de ingresos esta actividad agrícola y cultural. A partir de allí, se identificó que es necesario "tomar medidas para promover la producción, compra y consumo de panela y la implementación de canales de comercialización directa y circuitos cortos de comercialización, que permitan disminuir los efectos y consecuencias de la intermediación"<sup>2</sup>.

Otros aportes fundamentales para este proyecto vinieron de las comunidades

---

<sup>1</sup> Ver: [https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS\\_752535/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_752535/lang--es/index.htm)

<sup>2</sup> Ver: [https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS\\_752535/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_752535/lang--es/index.htm)

campesinas paneleras que se expresaron en distintos eventos: "II Congreso Nacional de pequeños y medianos productores paneleros" en Caldas, "Encuentro Regional de Pequeños Productores Paneleros" en Boyacá, "II Foro regional panelero en el municipio de Campamento- Antioquia", "Encuentro de Panela en Cauca, Foro virtual: Producción de panela y el reconocimiento de otras racionalidades de producción en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz" desarrollado por Jornadas de trabajo en el Congreso de la República con académicos y organizaciones campesinas.

La presente iniciativa fue radicada el 27 de octubre de 2021 en Secretaría de Senado, por el Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, Senadora Sandra Ramírez, Senador Julián Gallo Cubillos, Representante Omar de Jesús Restrepo, Representante Luis Alberto Albán Urbano, y Representante Jairo Reinaldo Cala Suarez congresistas del partido Comunes. El proyecto de Ley fue publicado el 1 de diciembre de 2021 en la Gaceta No. 174 de 2021, le fue asignado el número legislativo 246/2021, y fue archivado por tránsito de legislatura de acuerdo al artículo 190 Ley 5 de 1992.

El 25 de julio de 2022 la presente iniciativa fue radicada nuevamente en Secretaría de Senado por el Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, Senadora Sandra Ramírez, Senador Julián Gallo Cubillos, Senadora Imelda Daza, Senador Omar de Jesús Restrepo, Representante Luis Alberto Albán Urbano, Representante Pedro Baracutao García Ospina, Representante Carlos Alberto Carreño, Representante Germán José Gómez López y Representante Jairo Reinaldo Cala Suarez congresistas del partido Comunes. Y la senadora Isabel Cristina Zuleta del partido Pacto Histórico y el representante Juan Pablo Salazar de la Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP).

El proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta No. 886 de 2022. Al cual le fue asignado el número legislativo 047/2022.

El 5 de septiembre de 2022 fue solicitado un concepto técnico al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El 4 de octubre de 2022 se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural conformar una Mesa de trabajo para subsanar los comentarios al proyecto de Ley emitidos en el concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con radicado No. 2022-313-046463-1 y recibido el 4 de octubre de 2022.

El 6 de octubre de 2022 se realizó mesa de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las UTL de los equipos de senadores ponentes de Isabel Cristina Zuleta, Yenny Esperanza Rozo Zambrano y Pablo Catatumbo Torres Victoria, para subsanar los comentarios del concepto con No. de radicado 2022-313-04-64-63-1

recibido el 4 de octubre de 2022. En la cual dan visto bueno a los ajustes realizados al Proyecto de ley No. 047 de 2022 Senado "Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones".

En el mes de octubre de 2022 fue radicada la ponencia para primer debate en la Comisión Quinta del Senado de la República. Fueron designados como ponentes para primer debate: H.S Isabel Cristina Zuleta López - Coordinadora, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Inti Raúl Asprilla Reyes, Miguel Ángel Barreto Castillo y Yenny Esperanza Rozo Zambrano.

## **2. Objeto y contenido del proyecto de ley.**

Se busca avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, sobre todo en la producción agropecuaria nacional con base en la producción campesina, familiar y comunitaria, tal como se plantea en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, específicamente, el subpunto 1.3.3 *Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral* y el 1.3.4 *Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.*

La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.

La ponencia para primer debate contiene 15 artículos que incluyen el objeto del Proyecto de Ley y la vigencia.

## **3. Consideraciones generales y justificación del proyecto de Ley.**

Este proyecto pretende promover una política agraria de construcción y reactivación económica con criterios de sostenibilidad y reconocimiento de derechos del campesinado, particularmente, en lo que respecta a la importancia de pequeños productores paneleros tradicionales y se logre adoptar medidas tendientes a la protección, mejoramiento y promoción de la pequeña producción de panela tradicional y artesanal, donde el Congreso debe coadyuvar en resultados positivos para que la necesidad expresada por este sector sea escuchada y materializada a nivel nacional.

Así las cosas y en aras de promover y complementar el desarrollo normativo de las leyes agropecuarias, las medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela

se considera imperativo, urgente y necesario reglamentar la iniciativa.

#### 4. Contexto del proyecto de ley.

La producción de panela se da en 28 de los 32 departamentos del territorio nacional. Cabe resaltar que desde el año 2015 al 2018 se ha mantenido el área de siembra en 367.251 (Ha) y la mayor parte de los productores mantienen el cultivo tradicional.

La producción de panela es una de las actividades agrícolas más importantes en Colombia, después del café. Según el Ministerio de Agricultura hasta el año 2018 el sector panelero contenía productores de los cuales el 15%, es decir 52.500 corresponde a pequeños productores, el 75%, 262.500 son medianos productores y un 10% equivalentes a 35.000 que son grandes productores.

**Tabla 1. Número de productores de panela en los principales departamentos productores de Colombia, 2017.**

Departamento	Productores grandes	Productores medianos	Productores pequeños
Santander	76	814	2.896
Cundinamarca	52	1.195	9.141
Antioquia	44	999	7.800
Boyacá	80	456	2.146
Nariño	58	852	6.374
Cauca	17	539	7.995

<b>Tolima</b>	<b>27</b>	<b>245</b>	<b>3.126</b>
<b>Huila</b>	<b>28</b>	<b>284</b>	<b>3.155</b>
<b>Caldas</b>	<b>-</b>	<b>366</b>	<b>4.856</b>
<b>Valle</b>	<b>38</b>	<b>236</b>	<b>1.615</b>
<b>Norte Santander</b>	<b>de</b>	<b>199</b>	<b>2.288</b>
<b>Risaralda</b>	<b>6</b>	<b>69</b>	<b>341</b>
<b>Caquetá</b>	<b>-</b>	<b>30</b>	<b>1.466</b>
<b>Subtotal</b>	<b>427</b>	<b>6.283</b>	<b>53.199</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura 2022

Las explotaciones paneleras identificadas en el país son de cuatro tipos principales:

**A gran escala**, que cuentan con extensiones superiores a 50 hectáreas sembradas en caña, con capacidades de producción por encima de 300 kg de panela por hora. Contrata parte de su personal de manera permanente. Son casi siempre las de tecnología más avanzada tanto en el cultivo como en el beneficio y demandan una inversión de capital considerable.

Este tipo de explotación representaba en 1994 aproximadamente el 5% de la producción nacional de panela. Actualmente, según datos del MADR y Fedepanela (2008), estas explotaciones a gran escala producen apenas el 2% de la panela elaborada en Colombia.

**Explotaciones de tamaño mediano**, con extensiones entre 20 y 50 hectáreas y con

capacidades de producción entre 100 y 300 Kg de panela hora. En este tipo de unidad persisten, ocasionalmente y en algunas regiones, características de economía tradicional como la aparcería. Se contrata el personal solo por temporadas de molienda. Es común procesar cañas de fincas vecinas bajo la modalidad de alquiler o maquila. Su tecnología puede ser tradicional o haber integrado algunos de los avances (hornillas, pailas, filtros) difundidos por el CIMPA. Representan un 15% de la producción nacional.

**Explotación en pequeña escala**, corresponden a cultivos en extensiones que oscilan entre 5 y 20 hectáreas; manejan capacidades de producción de 100 a 150 Kg de panela por hora. Este sistema se desarrolla dentro del esquema de economía familiar campesina, utiliza una tecnología generalmente obsoleta y tiene precarias condiciones higiénicas.

**Unidades productivas de mini y microfundio**, se presentan en fincas menores de 5 hectáreas. El trabajo se realiza empleando mano de obra familiar en colaboración de vecinos propietarios de trapiches. Sus capacidades de producción son inferiores a 50 Kg de panela hora. Es característico de estas unidades productivas el que sus molinos sean accionados con tracción animal o con pequeños motores; son entonces los de mayor desactualización tecnológica. La mayor parte de su producción se destina al autoconsumo y el excedente a la comercialización. Con el producto de estas ventas, se compran los artículos de consumo familiar, los insumos y se realiza el pago de los trabajadores. Esta categoría se divide en dos subtipos: 1) Los dueños de pequeños cultivos que no tienen equipo de beneficio; 2) Los dueños de cultivos y de equipos de procesamiento a pequeña escala<sup>3</sup>.

La panela tradicional es producida por pequeños y medianos campesinos, en donde prevalece una alta intensidad de trabajo familiar, biodiverso y comunitario, su proceso de producción tradicional inicia con la cosecha de la caña de azúcar madura, luego se transporta a un trapiche para sustraer el jugo, se cocina hasta obtener la sustancia espesa, luego se vierte en moldes se deja en reposo hasta su solidificación, este proceso tiene bajas tasas de tecnología mecanizada.

La producción panelera se enmarca, en mayor parte, en esquemas de pequeña propiedad parcelaria o en sistemas de aparcería, donde predomina la economía de subsistencia. Existen dos modalidades para la producción de panela tradicional:

**Artesanal y familiar**, Grupos familiares de 3 a 5 familias con algún grado de consanguinidad:

---

<sup>3</sup> Gómez Vesga, Diego Armando. Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013. Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. mayo de 2014. P: 43-44.

1. Se maneja una sola calidad de panela a partir del aporte colectivo de materia prima
2. Fabricación colectiva de la panela y uso colectivo del bagazo
3. Mayor producción de volumen a partir de relaciones familiares
4. Alto nivel de entendimiento y cooperación entre familias

**Artesanal e individual**, tiene trapiche con un único dueño, puede ser una persona o una familia, se permite:

1. El uso de la instalación por turnos, a partir de relaciones de amistad y vecindad, puede haber cobro por el uso.
2. Procesamiento individual de cada núcleo familiar con sus propios insumos incluido el bagazo.
3. La comercialización es individual, sin niveles de cooperación colectiva.

Es así que el subsector panelero presenta una gran relevancia social y económica por la generación de empleo rural y por la alta participación de pequeñas unidades de producción campesinas, compuesta por cañicultores con trapiche y sin trapiche, aparceros, jornaleros agrícolas y trabajadores de molienda entre otros<sup>4</sup>. La implementación de generación y adaptación de tecnología se deben realizar diagnósticos que involucren aspectos técnicos de la producción y caracterización social, económica de la actividad productiva, al igual que los factores productivos.

Son comunes los contratos de aparcería que consisten en acuerdos verbales entre el propietario de la tierra y el aparcerero para el cultivo de caña y elaboración de panela, el aparcerero se responsabiliza del trabajo necesario para la siembra, sostenimiento de cañales y labores de molienda. El dueño de la finca se compromete a pagar las labores de preparación del terreno, suministrar fertilizantes y agroquímicos para el cultivo y el transporte de la caña, pagando además un salario a la mayoría de trabajadores de la molienda. Al finalizar la producción y su venta en el mercado, se reparte en proporciones iguales entre el aparcerero y el propietario de la tierra<sup>5</sup>

En las explotaciones de pequeña escala se desarrolla en un esquema de economía campesina en fincas y trapiches de tracción animal o mecánica; son frecuentes en

---

<sup>4</sup> Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990.

<sup>5</sup> Esquema Socioeconómico de la producción panelera. En: Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990. P.8

las pequeñas unidades productoras el alquiler de trapiches, la molienda en compañía y la aparcería; es característico el trabajo de carácter familiar y contratación de trabajadores temporales para labores de molienda.

#### **4.1 Características del productor panelero en el país: Producción, comercialización y consumo.**

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia se estima que existen alrededor de 98.980 pequeños y medianos productores de Panela de acuerdo a la fuente de información de Secretarías de Agricultura de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca, Amazonas, Bolívar, Casanare, Arauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Guajira, Meta, Putumayo, Sucre, Vichada, Quindío y Fedepanela (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De acuerdo a la caracterización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se pueden identificar particularidades según la relación del productor o productora panelera con Cadena Productiva de Panela:

**Tabla 2. Características de los pequeños, artesanales y medianos productores.**

Tipo de productor	características
<b>Pequeños artesanales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cosechan por entresaque</li> <li>· Baja implementación tecnológica</li> <li>· Manejan una agricultura ecológica y hacen alto uso de mano de obra familiar.</li> <li>· Rendimientos por hectárea hasta los 5.000 kilos de panela.</li> <li>· Trapiches sin cumplimiento de norma técnica para la producción de panela.</li> <li>· Sin pagos de parafiscales a sus empleados y comercializan su producto en plazas municipales de mercado</li> </ul>

<b>Mediano productor</b>	<p>Cosechan por corte parejo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trapiches con capacidad productiva entre 100 kilos de panela por hora y los 300 kilos de panela por hora.</li> <li>• Mayor nivel tecnológico.</li> <li>• Manejo de fertilización de síntesis.</li> <li>• Aplicación de herbicidas.</li> <li>• Rendimientos superiores a las 8 toneladas de panela por hectárea, alcanzando los 16,000 kilos de panela por hectárea.</li> <li>• Trapiche funciona generalmente 25 semanas al año con jornadas de 6 días de 24 horas.</li> </ul>
--------------------------	---

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022.

La cantidad de panela que se produce, comercializa y consume en el país para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 se estima que se comercializa alrededor del 95% de la panela a nivel nacional y el 5% está dirigido al autoconsumo de los productores. Así mismo, el consumo aparente de panela es del 99% ya que solo se exporta cerca del 1% de la panela producida y las importaciones de panela son del 0.4% de la producción nacional para el 2020 (Fuente, Construcción propia con información del DANE y Fedepanela) de acuerdo al siguiente cuadro:

**Tabla 3. Producción y Rendimiento Panela 2018-2021**

<b>Area – Producción y Rendimiento Panela 2018 - 2021</b>				
<b>Año</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021*</b>
<b>Área sembrada (ha)</b>	211.430	201.547	192.863	205.322
<b>Área cosechada (ha)</b>	186.646	183.350	165.980	171.312
<b>Producción (ton)</b>	1.183.373	1.162.396	1.085.567	1.035.420
<b>Rendimiento (ha/ton)</b>	6,6	6,5	6,5	
<b>Consumo Aparente</b>	1.176.017	1.155.124	1.080.041	1.030.388
<b>Panela comercializada</b>	1.117.216	1.097.368	1.026.039	978.869

Fuente: MADR -Evaluaciones Municipales Agropecuarias. Proyectado a 30 de octubre 2021.

## 4.2 Derivados de la panela.

De esta manera, la panela se convierte en un producto alimenticio y energético importante para el país, las familias colombianas y las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; sus derivados cumplen una función importante en la economía familiar y de sostén de la finca. La innovación se ha realizado, en su mayoría, por emprendedores y empresas independientes. Entre los aprovechamientos de los derivados tenemos:

**“Alimentación animal:** Son los concentrados sin realizar limpieza de los jugos de caña, lo que aporta gran cantidad de nutrientes y minerales, acompañado de un alto aporte energético, lo que favorece la producción pecuaria.

**Consumo humano:** Son mieles con un exhaustivo proceso de limpieza y clarificación, lo que da un agradable aspecto traslúcido en el envase. Tienen un alto contenido de azúcares reductores y se producen con adición de frutas, hierbas aromáticas y otros frutos como jengibre o ají, que aportan sabor y aroma. Ideales para su uso en la industria de alimentos, cocina, repostería y coctelería.

**Licores:** Es un nuevo producto, el cual inició su posicionamiento, en el año 2021, dentro del marco de la Ley 2005 de 20192 . Hoy en día, se pueden encontrar aguardientes destilados de caña de azúcar producidos en el país y se espera tener dentro de poco tiempo, otros tipos de licores con mayor valor agregado, entre los cuales se encuentran principalmente; los rones y los aperitivos. Cabe resaltar que, estos proyectos tienen el enfoque de desarrollo de la cadena de valor para generar ingresos remunerativos a los productores de panela y además tienen el potencial de permitir el desarrollo de la cadena de turismo, tal cual lo hace México con los mezcales y tequilas.

**Bebidas:** Existen gran variedad de bebidas endulzadas con panela o que utilizan la panela como endulzante principal, entre estos productos se destacan: los jugos, las gaseosas, las bebidas instantáneas, los energizantes y las aromáticas; bebidas que están ganando terreno en el mercado nacional.

**Dulcería:** Existen gran variedad de dulces derivados de la producción de panela: melazas, turrone, galletas, panelitas de leche, caramelos, cada uno con su propia formulación particular. Estos productos, se producen principalmente en regiones paneleras como producto derivado de la producción tradicional de panela. Tienen el potencial de incentivar emprendimientos de jóvenes.

**Bases para malteadas, teteros:** Las mezclas de panela con leche o extractos de leche y otros componentes, han incluido panela en sus formulaciones para desarrollar una línea de bebidas nutricionales tipo malteada. Empresas como Asopropanoc, Makariza, La gloria, presentan este tipo de productos.

**Bases para natillas:** Las empresas dedicadas a la fabricación de preparados para natilla incluyen desde hace muchos años panela en una o varias de sus presentaciones que ofrecen especialmente en épocas navideñas, es el caso de la maizena, la natilla de la abuela, así como también, marcas regionales como Deligth Cane, Dulces El Trapiche, entre otros.

**Uso como para el cuidado de la piel:** Uso como exfoliante, mascarillas para la piel, el uso de la panela como cicatrizante es reflejado en muchos trabajos y experiencias documentadas por el hospital militar y la clínica Marly ubicados en la ciudad de Bogotá. Así mismo, ofrece en su formación, la posibilidad de comprar panela aséptica para usar en heridas o quemaduras leves.

**Panadería:** Las empresas de panadería utilizan panela como materia prima en diversidad de productos como: galletería y pan tipo mogolla y en algunos recubrimientos de chocolate para tortas.

**Panelas especiales:** Cada vez toman más fuerza en mercados especializados panelas pulverizadas y con certificaciones orgánicas, que van destinadas a consumidores nacionales más informados y exigentes, que siguen consumiendo un producto tradicional, pero buscan nuevas presentaciones y compromiso con temas de sostenibilidad. Los mercados internacionales europeos prefieren este tipo de presentaciones" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De la misma manera, este subsector es una fuente importante de empleo, de acuerdo a Fedepanela, la producción panelera de pequeños y medianos productores paneleros generaron 280.000 empleos directos, y de manera indirecta, generaron 870.000 empleos en el año 2020 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De acuerdo con las estimaciones realizadas en el año 2020 por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la producción industrial de panela generó 22.400 empleos directos y 60.000 empleos indirectos, estas estimaciones se realizaron teniendo en cuenta que la producción industrial corresponde al 8% de la producción nacional de acuerdo con la información de Fedepanela para el año 2020.

Según Fedepanela, con la Ley 2005 de 2019, se han logrado nuevos negocios con

mercados de exportación, grandes superficies y usos industriales de panela producida por trapiches de economía campesina como:

- Negocios con Quila multinacional que produce alimentos requerimiento de 10 toneladas diarias de panela aproximadamente.
- Negocios con exportadores como Heincke, 600 toneladas para exportación con IMEPEX, producidas por productores de Boyacá.
- Negocios con la empresa Postobon, para fabricar gaseosa a base de panela.

#### **4.3 Beneficios e incentivos para los productores paneleros a pequeños, medianos y a gran escala.**

Los incentivos a la producción de panela de pequeños y medianos productores por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son aquellos otorgados con base a la Resolución 247 del 2021 "Por la cual se reglamentan los máximos de producción y las características del negocio para los productos elaborados a base de panela y mieles vírgenes y sus derivados por campesinos y/o artesanos dentro de la categoría (A) - artesanal y se dictan otras disposiciones".

- b) Campañas de promoción al consumo.
- c) Extensión rural ejecutada con recursos del Fondo de Fomento Panelero Administrado por Fedepanela.
- d) Agricultura por contrato
- e) Programas de liberación de nuevas variedades resistentes a enfermedades y plagas.
- f) Desde el eje de la Política de Financiamiento, a través de Líneas Especiales de Crédito e Incentivo al Seguro Agropecuario –ISA.

**Líneas Especiales de Crédito – LEC (Con subsidio)** son Líneas de Crédito de Fomento aprobadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA, enmarcadas en la política definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en su condición financiera contiene subsidio a la tasa de interés, concedido a favor de una persona individual o colectiva, a través del cual, se financia de manera parcial o total las actividades requeridas para fomentar la reconversión, el mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras o aquellos propósitos contemplados en la Ley. A través de este instrumento, se disminuye el costo del servicio financiero, atenuando los costos de las actividades agroproductivas y permitiendo que un número mayor de productores agropecuarios accedan al crédito de fomento en condiciones preferenciales. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, le indicamos

que, en la presente vigencia, las actividades que se pueden financiar a través de LEC, en sus respectivos segmentos son las siguientes:

- La siembra de cultivos de ciclo corto.
  - El sostenimiento de cultivos perennes y de producción agropecuaria, piscícola, apícola, avícola, forestal, acuícola, de zootecnia y pesquera.
  - La siembra de cultivos perennes.
  - Las actividades de fomento a la competitividad de los productores lecheros, de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 3675 de 2010, "Política Nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano".
  - La retención de vientres de ganado bovino y bufalino.
  - La adquisición de animales y embriones que mejoren la productividad.
  - Compra de maquinaria nueva de uso agropecuario.
  - Infraestructura y adecuación de tierras.
  - Infraestructura, para la transformación y comercialización en los distintos eslabones de las cadenas agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, acuícolas, de zootecnia y pesqueras.
  - Compra de tierras para uso agropecuario.
  - Gastos relacionados con la compra de tierras para uso agropecuario.
  - Adecuación general de los predios y obras de infraestructura para el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, Inocuidad y control de enfermedades
- Adquisición de maquinaria y equipo para el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, inocuidad y control de enfermedades.
- Eliminación y renovación de los cultivos y manejo de animales afectados por enfermedades que señale el MADR.
  - Los costos en capital de trabajo asumidos por el productor para el desarrollo de las actividades que garantizan la bioseguridad de los

predios para la prevención y el control de las enfermedades. •  
Inversiones para mejorar la sostenibilidad ambiental de los sistemas de  
producción agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales,  
acuícolas, de zootecnia y pesqueras.

- Actividades rurales.
- Certificación de normas internacionales con fines de exportación de  
productos agropecuarios.
- Comercialización.
- Servicios de apoyo.
- Transformación de la producción agropecuaria.
- Actividades complementarias de la producción agropecuaria.
- Capital de trabajo con destino al pago de anticipos o pago a  
productores u organizaciones proveedoras de productos  
agropecuarios. Lo anterior, de acuerdo con la Resolución No. 3 de  
20163 , sus resoluciones modificatorias y la Resolución No. 05 de 20214  
y sus modificatorias.

Actualmente, la ejecución de las LEC 2021 los hicieron bajo los lineamientos  
establecidos en la Resolución 5 de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito  
Agropecuario -CNCA, en la cual se definieron los siguientes segmentos: Líneas  
Especiales de Crédito de Emprendimiento.

- LEC A toda máquina e infraestructura sostenible.
- LEC Sectores estratégicos.
- LEC Agricultura por contrato.
- LEC Sostenibilidad agropecuaria y negocios verdes.
- LEC Reactivación económica. Líneas Especiales de Crédito de  
Equidad.
- LEC Compra de tierras de uso agropecuario.
- LEC Inclusión financiera.
- LEC NARP — Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y  
palenqueras.

- LEC Mujer rural y joven rural (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, 2021).

De lo anterior, por medio de la oferta de Líneas Especiales de Crédito, se tienen la siguiente información:

**Tabla 4. Beneficio en recursos para pequeños y medianos productores**

Tipo	%	Operaciones	Subsidio	Inversión Total (Millones)
			(millones)	
Pequeños	96,9%	11.209	19.070	114.049
Medianos	3,0%	347	2.708	26.644
Grandes	0,1%	6	111	1.840
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>11.562</b>	<b>21.889</b>	<b>142.533</b>

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021/ Finagro.

Los departamentos con mayor registro de operaciones fueron:

**Tabla 5. Registro de operaciones por departamento.**

Departamentos	%	Operaciones	Subsidio (millones)	Inversión (millones)
BOYACA	21%	2.429	4.997	35.633
CUNDINAMARCA	18%	2.074	3.577	21.824
SANTANDER	11%	1.275	3.231	21.847
CAUCA	10%	1.178	1.783	9.782
NARIÑO	9%	1.058	2.093	12.533
ANTIOQUIA	8%	953	1.661	9.824
HUILA	7%	762	1.129	7.089
TOLIMA	4%	464	861	5.524
NORTE DE SANTANDER	2%	255	469	2.723
CAQUETA	2%	255	392	2.659

Fuente: Finagro

**Tabla 6. Líneas Especiales de Crédito – LEC por Tipo de Género**

Genero	%	Operaciones	Subsidio	Inversión Total (Millones)
			(millones)	
Hombre	63,0%	7.286	13.730	91.737
Mujer	36,9%	4.261	7.877	47.053
Persona Natural	0,1%	15	282	3.743
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>11.562</b>	<b>21.889</b>	<b>142.533</b>

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021, Finagro.

En cuanto al Incentivo al Seguro Agropecuario – ISA por Tipo de Productor. Durante el período de gobierno (Agosto/2018-Octubre/2021) en el sector de la caña panelera, se registraron 150 hectáreas aseguradas, otorgando un subsidio a la PRIMA POR VALOR DE DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS PESOS M/L Col (\$18.925.200), asegurando proyectos por valor de SEISCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/L Col (\$600.800.000) de pesos aproximadamente.

Los beneficiados de estos recursos fueron los grandes productores quienes registraron el 100% de las hectáreas aseguradas. Es así como los medianos y los pequeños productores no registraron hectáreas aseguradas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

**Tabla 7. Beneficios en recursos para los grandes productores de panela**

AÑOS	GRANDE		
	Área Asegurada	Valor Asegurado	Valor de incentivo
2019	150	600.800.000	18.925.200
<b>Total General</b>	<b>150</b>	<b>600.800.000</b>	<b>18.925.200</b>

Fuente: Datos Agosto 2018-Octubre 2021, FINAGRO

Siendo entonces que los beneficios e incentivos para los productores paneleros a gran escala son los siguientes:

- Líneas Especiales de Crédito – LEC (Con subsidio).
- Líneas Especiales de Crédito de Emprendimiento.
  - Líneas Especiales de Crédito de Equidad
  - Líneas Especiales de Crédito – LEC por Tipo de Género. Incentivo al Seguro Agropecuario
  - ISA por Tipo de Productor

#### 4.4 Restricciones económicas para los pequeños productores paneleros

En primer lugar, en cuanto a los costos de los insumos existió una variación para los años 2018, 2019 y 2020: tuvieron un crecimiento año a año cercano al 3% generados principalmente por el incremento en la tasa de cambio. Sin embargo, para el 2021 el incremento del costo en los insumos para la producción panelera se encuentra sobre el 59,66% esto como resultado de los altos precios en fertilizantes y herbicidas.

En segundo lugar, las deudas a las cuales accedieron aquellos productores que sí cumplían con los requisitos para acceder a créditos, pues se debe comprender que no todos los pequeños productores tienen garantías de acceder y mantener un crédito financiero.

**Tabla 8. Saldos tipos de cartera caña panelera**

Sector - Tipo de Cartera		SALDOS - SECTOR - TIPO DE CARTERA								
		Periodo: AL Cierre de Octubre 2021								
		Detalle por Tipo de Productor								
		CAÑA PANELERA								
		Valores en Millones								
		CIVIL		MEDIANO		PEQUEÑO		Saldo a Octubre 2021		
		Capital	Val. Saldo	Capital	Val. Saldo	Capital	Val. Saldo	Capital	Val. Saldo	
Total		86	38.717	1.506	79.290	83.859	382.322	85.144	461.299	
Total		86	38.717	1.506	79.290	83.859	382.322	85.144	461.299	
Agrícola	Caña Panelera	AGROPECUARIO	...	...	...	...	...	...	...	
		AGROPECUARIO	18	7.194	1.251	59.456	50.611	136.425	61.868	296.875
		SUBSIDIO	68	31.523	247	19.834	33.248	245.897	23.276	164.424
Total		86	38.717	1.506	79.290	83.859	382.322	85.144	461.299	

Fuente: Finagro – Ministerio de Agricultura

La anterior tabla evidencia que el pequeño productor es quien tiene mayores

deudas. Del total de las obligaciones vigentes, el 94.5% tiene como destino de crédito la siembra, renovación y sostenimiento de caña panelera, y la financiación de trapiches paneleros; el restante 5.5% está distribuido en destinos de crédito para infraestructura de producción, infraestructura de transformación y para la comercialización.

De igual manera, los datos de la gráfica indican que los pequeños productores acceden a menos créditos, la cartera de los grandes indica que por cada productor reciben 391 mil millones de pesos, mientras que los pequeños productores acceden a 6.500.000 millones de pesos, esto evidencia una diferencia y brecha desigual, entre grandes y pequeños productores.

Lo anterior tiene una razón de ser. Las economías campesinas, familiares y comunitarias son tipos o sistemas de producción que no necesariamente están enfocados exclusivamente a la obtención de rendimientos económicos, por su condición misma de economía familiar. A diferencia de las grandes economías que no necesariamente son empresariales, pero sí en su mayoría están enfocados en sistemas de producción que tienen como propósito la obtención de ganancias o utilidades económicas. En este sentido, un gran productor puede tener mayor rendimiento tanto por la totalidad de producción como lo puede hacer por cada unidad producida.

Esto es debido a cada forma de producción, por un lado, el autoconsumo y subsistencia de los pequeños productores, que inclusive incorpora otro tipo de actividades. A diferencia del gran productor que puede estar especializado, puede reducir costos marginales, costos promedio y costos en total, es decir, tiene unas condiciones económicas diferenciadas a favor.

A partir de lo anterior, se puede mencionar que ambos grupos pueden tener mayor o menor acceso a créditos y el pago de los mismos. Y en ese sentido, el sistema financiero brinda créditos a aquellos que puedan tener una garantía para que el productor pueda responder por un crédito.

La anterior tabla evidencia que no existen subsidios para el pequeño productor, por el contrario, los productores de panela deben asumir un crédito, en donde deben garantizar que haya menos riesgo y que la cartera pueda estar soportada y efectivamente pagada. Por este motivo, un gran productor tiene mayor facilidad de acceder a un crédito, porque tiene un mayor respaldo económico que le permita responder por la deuda adquirida.

Por otro lado, de acuerdo con el destino geográfico de las obligaciones, el mayor impacto que tiene el Banco en la economía departamental y nacional es a través de la colocación de crédito en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá,

Cauca, Nariño, Antioquia, Santander y Huila (83.66% de la cartera, 83.72% de las obligaciones); estos mismos departamentos representan el 73.4% del área sembrada en el año 2020 (Fuente: Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA 2020).

En tercer lugar, los principales problemas que debe afrontar los productores de panela son:

- Dificultad para acceder a créditos
- Acentuada fluctuación de los precios de la panela
- Deficiencia de la asistencia técnica del productor
- Baja fertilidad de los suelos
- Problemas fitosanitarios
- Desaprovechamiento de los derivados de la panela por falta de capacitación
- Falta de mejoramiento de la calidad de la semilla o cepa
- Escasez de tierra para cultivar
- Limitado acceso a capacitación del productor para mejorar la producción de la caña
- Falta de recursos y apoyo estatal para mejorar el establecimiento para la transformación (horno, áreas de moldeo, zonas de moldeo, maquinaria)
- Largas cadenas de comercialización que elevan los precios al consumidor y limitan el acceso de una remuneración adecuada a los productores
- El consumo de panela se reduce debido al cambio de preferencias y hábitos alimenticios en las personas consumidoras de panela.
- Falta de diseño de campañas que promuevan el consumo de panela a nivel interno y exterior del país.

En cuarto lugar, de acuerdo con lo indicado por la Sociedad de Agricultores de Colombia, la tasa de informalidad de la ruralidad colombiana es del 86%, mientras que el promedio nacional está por el orden del 47%; estudios realizados por la Universidad Nacional de Colombia muestran que, aunque los niveles de informalidad

total y rural han bajado principalmente por la reforma tributaria de 2012, el 85% de la población ocupada rural es informal y otros estudios realizados, el subsector panelero no es ajeno a estas cifras, estimada en un 80%, lo anterior, debido a diversos factores entre los cuales podemos mencionar: la volatilidad de precios vs utilidad; altos costos de producción y variación de la mano de obra en las diversas zonas de trabajo, entre otros. En el mismo porcentaje de la informalidad laboral, los productores medianos y pequeños no cuentan con acceso al sistema de protección social integral y en su mayoría pertenecen al régimen subsidiado en salud.

De acuerdo con los datos del DANE 2021, se ha presentado un decrecimiento en el consumo de panela, tomando como base el 2018, el decrecimiento para el 2019, 2020 y 2021 son del 1,6%, 6,5% y 4,6% respectivamente (Ministerio de Agricultura, 2022).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como Fedepanela desconocen la cifra exacta de cuántos pequeños y medianos productores de panela son arrendatarios, ocupantes o propietarios de tierra.

Ante lo cual es importante señalar que la Corte ha llamado la atención sobre "El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1°C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales." Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

De igual forma, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, señaló que "*El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda*" (Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango).

#### **4.5 Asociaciones de panela registradas en el país:**

De acuerdo a la información de Fedepanela con corte a noviembre de 2021 existen 203 asociaciones registradas que agrupan aproximadamente 9.000 productores; 82 asociaciones se encuentran registradas en la red de asociaciones del Fondo de Fomento Panelero; no obstante, lo anterior, no se cuenta con la información de ubicación por municipio y departamento.

De acuerdo a las bases de datos de Fedepanela y del Invima, sólo se cuenta con registros formales para el año 2020, con un total de 21.936 trapiches registrados por

Fedepanela y de 19.650 registrados por el INVIMA, para los municipios de Colombia (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

De igual manera, existen pequeños productores artesanales y tradicionales de panela que no se encuentran registrados o afiliados a Fedepanela.

Los obstáculos que han encontrado las asociaciones de paneleros han sido en temas fitosanitarios por efecto de la *Diatraea sp*, el mejoramiento de trapiches, dotación de trapiches y motores, apoyos para la construcción de plantas productoras de panela que cumplan con la normatividad sanitaria vigente.

En cuanto a los apoyos a la cadena de panela se estiman los siguientes:

**Tabla 9. Apoyos cadena panela 2015-2019**

APOYOS CADENA PANELA 2015-2019 (en millones de pesos)						
Apoyos		2017	2018	2019	2020	2021
1. Fondo de Fomento Agropecuario						25.812
2. Apoyo a la Comercialización			2.283	5.000		
3. Promoción al Consumo				1200	1.700	600
4. Alianzas Productivas		848	2.158			
5. Oportunidades Rurales						
6. Agenda de Investigación						
7. COMPES NARIÑO 3811						
8. PARES (Proyectos Productivos Regionales)						
9. Mejoramiento Estatus Sanitario						
10. Pacto Agrario Municipal						
Creditos						126.003*

Fuente: Dirección de cadena Agrícolas 2021 MADR \*Créditos otorgados de enero a agosto del 2021 Finagro.

En cuanto a los programas que existen para fomentar y fortalecer la producción de panela, algunos contienen requisitos para acceder a dichos programas, por los cuales muchos pequeños productores no pueden competir. Los programas que se desarrollan están establecidos por la Ley 40 de 1990 y son ejecutados principalmente con recursos del Fondo de Fomento Panelero, los programas existentes para fomentar y fortalecer la producción de panela son:

**Tabla 10. Programas para fomentar y fortalecer la producción de panela.**

programa	Requisitos
Programa de asistencia técnica Ley 40 de 1990	<p>ser productor panelero.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagar la cuota de fomento panelero.</li> <li>• Es un programa ejecutado por demanda.</li> </ul>
Programa de sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Impacto nacional.</li> <li>● No tiene requisitos</li> </ul>
Programa comercial, desarrollo y consolidación de mercados de valor agregado a través de una estrategia de encadenamientos productivos, mercados institucionales y circuitos cortos de comercialización	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ser productor panelero</li> <li>● Los requisitos los establece el mercado, pues se requieren panelas con condiciones específicas de calidad e inocuidad descritas en la Resolución 779 del 2006</li> </ul>
Programa de promoción al consumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una actividad contemplada en el Numeral 2 del Artículo 8 de la Ley 40 de 1990, que establece entre los varios fines de los recursos del Fondo de Fomento Panelero "La promoción al consumo de panela, dentro y fuera del país"</li> <li>• Igualmente abarca lo contemplado en el Numeral 3 11 del mismo Artículo: "Campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela" (Fedepanela 2021)</li> </ul>

Si bien existen instrumentos que fomentan y fortalecen la producción de panela como el Crédito de Fomento Agropecuario -CFA y Actividades Financiadas del Crédito de Fomento Agropecuario. Las personas beneficiarias de los créditos agropecuarios que pueden acceder al financiamiento están clasificadas según las

normas vigentes así:

**Tabla 11. Beneficiarios clasificados**

Beneficiarios	Clasificación
Pequeño productor	El pequeño productor se define de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1071 de 2015 modificado por el Decreto 691 de 2018.
Jóvenes Rurales	Definidos como personas naturales que tengan entre 18 y 28 años, con activos que no superen el 70% de los definidos para el pequeño productor
Mujer rural	Se define de acuerdo a lo establecido a la Ley 731 de 2002 y para sus efectos será aquella cuyos activos totales no superen el 70% de los definidos para los pequeños productores.
Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	Definidas en la Ley 70 de 1993.
Mediano productor	Aquel que no clasifique como pequeño productor y cuyos activos totales sean inferiores o iguales equivalentes a cinco mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (5.000 smmlv).

Fuente: Finagro- Ministerio de Agricultura.

De lo anterior, se considera a partir de visitas a los territorios, reuniones con pequeños productores que muchos no cumplen los requisitos, por ende tienen dificultades para acceder a los programas de fomento existentes.

Por otro lado, han existido factores externos que han afectado la producción. De acuerdo a Fedepanela, hubo pérdidas en la cosecha de caña panelera en mayo

de 2021 alrededor de 80 toneladas por saqueo en la vía, afectaciones por retrasos en las cosechas de la caña y retrasos en la distribución de la panela sobre unas 15.000 toneladas de panela, que no se perdieron, solo se dejaron de producir (Ministerio de Agricultura, 2022).

## **5. NORMATIVIDAD**

Las normas que soportan jurídicamente el presente proyecto de ley, que aborda la iniciativa y de las medidas específicas que se plantean, se encuentran enmarcadas en la legislación agropecuaria. Teniendo suficiente ilustración sobre la iniciativa y sobre la autonomía legislativa del Congreso incluida en la Constitución Política y en la Ley 5 para modificar asuntos en materia agropecuaria, al igual que sobre otros asuntos legales modificables por medio de ley ordinaria; se presentan algunas de las principales normas que enmarcan la presente discusión:

### **5.1 MARCO DE REGULACIÓN UNIVERSAL**

En el año 2018 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las Zonas Rurales como instrumento de regulación global que contiene las directrices en materia de regulación de los campesinos y trabajadores del sector rural como grupo poblacional merecedor de esquemas de tutela específicos que promuevan el acceso al derecho a la tierra, el agua y las semillas.

En este sentido, la fundamentación de la Declaración de Derechos de los Campesinos está ligada a la sostenibilidad de la actividad agrícola y la promoción de sus labores que contribuyen a la conservación y mejoramiento de la biodiversidad que demanda “apoyo a su labor de promoción y empleo de prácticas de producción agrícola sostenibles que benefician a la naturaleza, denominada también Madre Tierra en varios países y regiones, y estén en armonía con ella, en particular respetando la capacidad biológica y natural de los ecosistemas para adaptarse y regenerarse mediante los procesos y ciclos naturales.”

La definición del ámbito de aplicación subjetiva de la Declaración de Derechos de los Campesinos como patrón de regulación universal se incluye en forma específica a las personas que se dedican a la producción agrícola a pequeña escala de acuerdo a lo previsto en el artículo 1 del instrumento en comento en los siguientes términos: “A efectos de la presente Declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.”

En este sentido, el proyecto de ley que se presenta la H. Congreso define como beneficiarios del esquema normativo propuesto a los *productores tradicionales y pequeños de panela en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa* adscribiéndose al marco de protección subjetiva propuesto en la Declaración Universal de referencia que constituye marco de regulación global.

La orientación del proyecto de ley que se presenta ejecuta obligaciones específicas a cargo del Estado en materia de protección de derechos de los campesinos como la promoción de la transición de formas sostenibles de producción sostenible, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 16 de la Declaración en estudio:

“Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola. Siempre que sea posible, los Estados favorecerán la producción sostenible, en particular la agroecológica y biológica, y facilitarán la venta directa del agricultor al consumidor.”

El nivel vinculante de la Declaración de Derechos de los Campesinos para el Estado Colombiano está fundamentado en la vocación de regulación universal que emana de los instrumentos sobre derechos cuya exigibilidad no está condicionada a procedimientos específicos de ratificación dado el interés de efectividad global de las medidas de tutela de esta clase de derechos como reconoce el instrumento internacional en comento:

“Reafirmando además que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y que todos deben tratarse de manera justa y equitativa, en condiciones de igualdad y asignándoles la misma importancia, y recordando que la promoción y protección de una categoría de derechos nunca debe eximir a los Estados de la promoción y protección de los demás derechos,

Reconociendo la especial relación e interacción de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales con la tierra, el agua y la naturaleza a las que están vinculados y de las que dependen para su subsistencia”.

El Estado Colombiano debe seguir los lineamientos de las directrices globales en materia de respeto de derechos humanos para evitar que la transnacionalización y globalización de la producción derive en disfuncionalidades de los sistemas de corrección para la tutela efectiva de derechos humanos universales.

En el mismo sentido, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo adscrito a los Convenios de gobernanza se inscribe el Convenio 169 sobre inspección de trabajo (agricultura), ratificado por Colombia por conducto de la Ley 45 de 1975, define la empresa agrícola como: “significa las empresas o partes de

empresas que se dedican a cultivos, cría de ganado, silvicultura, horticultura, transformación primaria de productos agrícolas por el mismo productor o cualquier otra forma de actividad agrícola."

Los criterios prevalentes de inspección en el trabajo deben favorecer la garantía de cobertura de riesgos socialmente relevantes, dada la exposición a contingencias que amerita especiales vínculos con la actividad administrativa de control laboral, en los términos del mandato contenido en el artículo 18 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo:

"1. Los inspectores del trabajo en la agricultura estarán facultados para tomar medidas a fin de que se eliminen los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo en las empresas agrícolas, incluido el uso de materias o sustancias peligrosas, cuando tengan motivo razonable para creer que constituyen un peligro para la salud o seguridad.

2. A fin de permitirles que adopten dichas medidas, los inspectores estarán facultados, a reserva de cualquier recurso legal o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, para ordenar o hacer ordenar:

(a) que, dentro de un plazo determinado, se hagan las modificaciones que sean necesarias en la instalación, planta, locales, herramientas, equipo o maquinaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad; o

(b) que opten medidas de aplicación inmediata, que pueden consistir hasta en el cese del trabajo, en caso de peligro inminente para la salud o seguridad."

De otra parte, el Convenio 141 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las organizaciones de trabajadores rurales indica el deber de respeto del derecho de asociación de este grupo poblacional especialmente en lo regulado en el artículo 5 del instrumento internacional:

"1. Para permitir que las organizaciones de trabajadores rurales desempeñen un papel en el desarrollo económico y social, todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones, sobre todo con vistas a eliminar los obstáculos que se oponen a su creación y desarrollo y al desempeño de sus actividades legítimas, así como aquellas discriminaciones de orden legislativo y administrativo de que las organizaciones de trabajadores rurales y sus afiliados pudieran ser objeto.

2. Todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales."

## 5.2 NORMATIVA NACIONAL

### **Constitución Política de Colombia:**

**Artículo 64.** “Es deber del Estado 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.” (Subrayado fuera del texto original).

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (Subrayado fuera del texto original).

**Ley 9 de 1979.** “Por medio de la cual se expide el Código Sanitario Nacional, por el extinto Ministerio de Salud hoy Ministerio de la Protección Social”.

**Ley 40 de diciembre 4 de 1990.** “Por la cual se dictan Normas para la protección y Desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero.

**Ley 101 de 23 de diciembre de 1993.** “Ley General de Desarrollo Agropecuario y pesquero”

**Ley 2005 de 2019** “Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la conversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 2046 de 2020** “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

**Ley 2227 de 2022** “Por medio del cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios de la panela y mieles y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 160 de 1994** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras,

se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 2219 de 2022** “Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública y se dictan otras disposiciones.”

**Ley 1876 de 2017** “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 811 de 2002** “Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto 1999 de agosto 22 de 1991.** “Por medio del cual se reglamentó la ley 40 de 1990 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, define quienes son considerados procesadores de caña, productores ocasionales y productores permanentes, establece quienes están obligados a al recaudo de la cuota en todas sus combinaciones”.

**Decreto 719 de mayo 3 de 1995.** “El cual hace algunas modificaciones al Artículo 4to del Decreto 1999 de 1991 que determina las pautas para el cobro de la cuota de fomento panelero y establece quiénes serán los recaudadores”. <sup>[1]</sup> <sub>[SEP]</sub>

**Decreto 3075 de diciembre 23 DE 1997.** Por medio del cual se reglamenta la Ley 09 de 1979 y se dictan medidas sobre las condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos en lo referente a: instalaciones, equipos y utensilios, personal manipulador de alimentos, requisitos higiénicos en la fabricación de alimentos, aseguramiento y control de la calidad, vigilancia y control, registros sanitarios, registros sanitarios, importaciones, exportaciones, la vigilancia sanitaria y las actuaciones de oficio ene. Control, así como las medidas de seguridad, procedimiento y sanciones. Todos estos elementos de que trata el presente decreto incluyen por supuesto a los fabricantes de panela y mieles que la procesen y comercializan para la alimentación humana.

**Decreto 1985 de 2013** “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”.

**Decreto 262 de 2004** “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones”.

**Decreto 4107 de 2011** “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud

y Protección Social”.

**Resolución 16379 de 2003.** “Por la cual se reglamenta el control metrológico del contenido de producto preempacado”.

**Resolución 0485 de 2005.** “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano”.

**Resolución 779 de 2006.** “Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que se deben cumplir en la producción y comercialización de la panela para consumo humano y se dictan otras disposiciones”.

**Resolución 3462 de 2008.** “Por la cual se modifica el artículo 9 y 15 de la Resolución 779 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

**Resolución 3544 de 2009.** “Por la cual se modifican los artículos 11 y 13 de la resolución 779 de 2006”.

**Resolución 258 de 2010.** “Por el Cual se otorga un apoyo al transporte de mieles paneleras producidas en algunas zonas del país”.

**Resolución 4142 de 2011.** “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificada por las resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009”.

**Resolución 229 de 2012.** “Por la cual se fija un precio de referencia para la liquidación de la cuota de fomento panelero”.

**Resolución 00247 de 2021** “Por medio de la cual se reglamentan los máximos de producción y las características del negocio para los productos elaborados a base de panela y mieles vírgenes y sus derivados por campesinos y artesanos dentro de la categoría (A)- Artesanal y se dictan otras disposiciones”, normatividad que permitirá aplicar los beneficios del artículo 8 de la Ley a través de la cual es posible aplicar a descuentos en registros, permiso o notificación sanitaria; el Invima dispondrá requisitos que garanticen la inocuidad; el SENA desarrollará programas de buenas prácticas y mejoras de productividad. Además de descuentos en el registro en Cámaras de Comercio.

**Guía ambiental de la panela.** “Como objeto primordial está el brindar a los productores, autoridades ambientales y al público en general una herramienta de orientación que contenga elementos jurídicos, técnicos, metodológicos que permitan entender el concepto de gestión ambiental en el sector panelero dentro de las políticas ambientales del país”.

## 6. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley, la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”

...“Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

## 7. Conceptos institucionales

### I. Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio

Desde la Superintendencia de Industria y Comercio radican un concepto para la presente iniciativa legislativa, donde plantean una serie de comentarios sobre las disposiciones vertidas en el articulado, en los siguientes términos:

**Artículo 3:** plantea las siguientes consideraciones que a la letra expresan: “que el sello de pequeños productores tradicionales de panela” propuesto no implica una protección como derecho de propiedad industrial y, por lo tanto, como signo distintivo que puede llegar a ser una marca de certificación de acuerdo con el régimen comunitario aplicable para el caso colombiano.

Por lo tanto, nos permitimos indicar que los trámites de concesión y registro de signos distintivos se adelantan de conformidad con lo dispuesto en la Decisión Andina 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones, norma supranacional que define tanto aspectos sustanciales como procedimentales y que se complementa con las disposiciones contenidas en los títulos I y X de la Circular Única de esta Superintendencia. [...] Esta autoridad administrativa destaca la iniciativa propuesta en el proyecto de ley haciendo la salvedad que, eventualmente, si así se quisiera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como autoridad a cargo del “Sello de pequeños productores tradicionales de panela”, podría llegar a pretender el registro de la misma agotando los procedimientos y requisitos de la Decisión Andina 486 de 2000, a efectos de que esta se constituya como una marca de certificación.

Así las cosas, consideramos que el artículo propuesto se podría mantener tal y como se encuentra redactado actualmente, para que una vez el proyecto se vuelva ley de la República, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se valore la

pertinencia de adoptarse medidas que lleven a una protección como derechos de propiedad industrial, con miras al fortalecimiento de la medida”.

**Artículo 5:** “propone que los órganos de control y vigilancia competentes creen una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde con la producción tradicional de la panela, de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores que crea el proyecto. Sin embargo, desde la perspectiva de la libre competencia económica, esta Superintendencia observa que se estaría otorgando un trato diferenciado en beneficio de los pequeños productores, quienes tendrían que cumplir requisitos sanitarios menos estrictos que sus competidores, reduciendo los costos de los primeros para la producción y comercialización de la panela, sin que exista una justificación en la exposición de motivos de por qué se requiere intervenir los requisitos sanitarios.

Al respecto, es importante destacar que la definición técnica y científicamente soportada de las condiciones fitosanitarias constituye una garantía para el consumidor que adquiere y hace uso del bien. En este sentido, sino se definen apropiadamente estos requisitos, podría generarse un efecto contrario a los fines del proyecto, llegando incluso a desincentivar el consumo de la panela con menores condiciones sanitarias (es decir, la proveniente de pequeños productores tradicionales), ya que puede implicar un producto de menor calidad y con la potencialidad de afectar la salud humana. Otro efecto de la medida propuesta es que crea el incentivo de que los agentes económicos quieran ser situados en la categoría de pequeños productores con los cual podría desincentivarse la intención de expansión, crecimiento y competencia de los productores paneleros”.

[...] En conclusión, frente al artículo 5 del proyecto respetuosamente se sugiere: (i) eliminar el tratamiento diferenciado propuesto y; (ii) eliminar la concertación de la regulación sanitaria con la asociación de pequeños productores tradicionales, sin perjuicio de los mecanismos de participación, publicidad y transparencia que se definan para que los interesados manifiesten su posición.

Por lo tanto, respetuosamente sugerimos modificar el artículo 5 del proyecto, como se indica a continuación:

Artículo 5 del proyecto	Propuesta SIC
<p><b>Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional.</b> Los órganos de control y vigilancia crearán de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La reglamentación diferencial se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.</p>	<p><b>Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional.</b> Los órganos de control y vigilancia crearán <del>de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley</del> una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La reglamentación se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.</p>

**Artículo 9:** Esta Superintendencia aclara que el control y verificación de los instrumentos de medición no corresponden a funciones sobre protección de la libre competencia económica. En cambio, estas son actividades afines a la metrología legal que también son desarrolladas por esta misma autoridad administrativa, así como por los alcaldes en sus respectivos territorios; sin embargo, se reitera, nos son actividades que se desarrollen a efectos de proteger la libre competencia. [...] De conformidad con lo previamente expuesto, respetuosamente sugerimos eliminar el artículo 9 del proyecto.

**Artículo 11:** Nos permitimos llamar la atención acerca de la existencia de la Ley 2227 de 2022 que creó y reguló el funcionamiento del Fondo de Estabilización de precios de la panela", la cual no se identificó en los antecedentes normativos descritos en la exposición de motivos del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, sería pertinentes que se revisara la ley en comento a efectos de evitar que se genere una duplicidad normativa o cambios prematuros en el ordenamiento jurídico; esto último, sin que haya una evaluación previa del

impacto que tal disposición ha tenido en el sector productivo de la panela.

En conclusión, para efectos de soportar lo previsto en el artículo 11 del proyecto, se sugiere: (i) incluir la Ley 2227 de 2022 como antecedente normativo y; (ii) analizar si el “fondo de estabilización de precios de la panela” ya existente puede cumplir con los objetivos pretendidos. En caso de que esto último resulte afirmativo, se recomienda la eliminación de la disposición propuesta, de otro modo, valdría la pena que se complementará el proyecto con el análisis que permita justificar la medida para evitar inconvenientes ante eventuales exámenes de constitucionalidad”.

En atención a estas consideraciones realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se hacen los ajustes para subsanar el proyecto de Ley: Se modifica el artículo 5 eliminando a la Organización Nacional de Pequeños Paneleros y se mantiene el tratamiento diferenciado; del artículo 9 Se elimina la Superintendencia de Industria y Comercio, porque el control y verificación de los instrumentos de medición no corresponden a funciones sobre protección de libre competencia económica. Se traslada a las alcaldías quienes en función del artículo 62 de la ley 1480 de 2011 deben: ARTÍCULO 62. FACULTADES DE LOS ALCALDES. Los alcaldes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio. En el ámbito de su territorio los alcaldes ejercerán también facultades en materia de metrología legal.

Se modifica el artículo 11. De acuerdo a la Ley 2227 de 2022 del Fondo de Estabilización de los precios de Panela, la cual falta es reglamentar. Se propone modificar el artículo 5 y 8 e incluir a la organización Nacional de pequeños productores del sector de la panela y pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 1 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley. El artículo 3 y 5 se mantienen.

## **II. Comentarios del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos remitir los siguientes comentarios en los temas de nuestra competencia:

En primer lugar, se considera relevante tener presente que ya existe una Ley que busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles vírgenes, así como, la diversificación de la producción y comercialización de sus derivados incluyendo disposiciones adicionales de protección y fortalecimiento de pequeños y mediados productores. Lo anterior en el marco de la Ley 2005 de 2019, la cual se encuentra en proceso de reglamentación para su efectiva aplicabilidad. A continuación, se relacionan los comentarios generales luego de analizado el citado Proyecto de Ley, a la luz de la Ley 2005 DEL 2019 *"Por Medio De La Cual Se Generan 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":*

Se observa que en ambos textos se incluye dentro de sus actividades prioritarias la protección y fortalecimiento del pequeño productor panelero, y se establecen diferencias respecto de los beneficiarios, según la capacidad instalada de cada uno de ellos. A su vez, se sugiere que sean apoyados en los planes de desarrollo departamental y municipal. Adicionalmente, y en cuanto a la creación del sello contemplado en el proyecto de Ley 047 de 2022, esta medida no se considera conveniente dado que la Ley 2005 de 2019 ya lo incluye.

Frente a las disposiciones de la iniciativa legislativa, que plantean acciones para el control de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), se recomienda consultar directamente a dicha entidad.

Finalmente, sobre el fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional, desde el sector Comercio y en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), en el marco de la Ley 2005 de 2019, dentro de sus competencias y disponibilidad presupuestal, se implementan acciones para aumentar la competitividad de la producción panelera y avanzar en la consolidación de la cadena productiva. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 21 de la ley referenciada previamente.

Desde esta cartera esperamos que estas consideraciones puedan ser tenidas en cuenta dentro del trámite legislativo de la iniciativa.

En atención a estas consideraciones realizadas por el Ministerio de industria, Turismo y Comercio, mencionamos que la Ley 2005 de 2019 si bien son beneficiarios los pequeños productores. La presente propuesta de proyecto de Ley tiene como beneficiarios a pequeños productores tradicionales y artesanales de panela que no cumplen los requisitos y obligaciones de la Ley 2005 de 2019, los cuales requieren un apoyo del Estado.

### **III. Comentarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**



MINISTERIO DE AGRICULTURA  
Y DESARROLLO RURAL



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Rad No. 2022-313-046463-1

Fecha Radicado: 25/09/2022 14:35:46

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 047 de 2022

Folios: 9

Anexos: 0

Remitente: DESPACHO DEL MINISTRO-

Destino: SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.C.

Honorable Senador  
**PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA**  
Senado de la República  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
[pablo.catatumbo@senado.gov.co](mailto:pablo.catatumbo@senado.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Concepto Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Senado “*Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones*”

Respetado senador, reciba un cordial saludo;

En atención al requerimiento a través del cual solicitó concepto frente al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 Senado “*Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones*”; de manera atenta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) emite respuesta, de acuerdo con nuestras competencias dispuestas en el Decreto 1985 de 2013<sup>1</sup>, en los siguientes términos:

#### I. *Contenido del Proyecto de ley*

El proyecto de ley puesto a consideración de esta cartera ministerial se encuentra compuesto por trece (13) artículos, cuyo objeto es crear medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela.

#### II. **Análisis del Proyecto de Ley**

##### • **Artículo 1**

El artículo 1 del proyecto de ley reza:

**“Artículo 1. Objeto.** *La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, su transformación y comercialización preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.*”

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.



La pequeña producción tradicional de panela es la fuente de ingresos de un gran número de productores, sin embargo, de acuerdo con los análisis técnicos realizados por el MADR se ha encontrado que la competitividad de estos productores es muy baja, principalmente, debido a la ineficiencia del modelo productivo, bajos porcentajes de extracción, baja productividad y baja renovación de cultivo, por eso se considera pertinente proteger, fortalecer, fomentar la transformación y la comercialización de la panela producida de esta manera.

De acuerdo con lo anterior, este ente ministerial sugiere que se defina el concepto de la pequeña producción tradicional de panela, con el fin de delimitar el objeto del proyecto legislativo y hacia quien se dirigirán los beneficios.

- **Artículo 2**

El artículo 2 del proyecto de ley a la letra dice:

**“Artículo 2. Beneficiarios.** *Son beneficiarios los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa. Para tal efecto, adiciónese el parágrafo tres al artículo 1 de la Ley 40 de 1990, el cual quedará así:*

**Parágrafo 3.** *Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos: aquellos productores cuyo predio sea inferior o igual a una Unidad Agrícola Familiar a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.”* (Subrayado nuestro)

Al respecto, se sugiere precisar los beneficiarios, ya que la Unidad Agrícola Familiar es diferente en cada departamento que no está vinculado directamente al subsector panelero.

Cabe mencionar que, la Unidad Agrícola Familiar (UAF) se encuentra definida en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994<sup>2</sup>, como: *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”* (Subrayado nuestro)

Así las cosas, se recomienda vincular la definición de los beneficiarios con el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela dispuesto por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.



- **Artículo 3**

El artículo 3 del proyecto de ley señala:

***“Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales de panela. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional, el cual no tendrá costo.***

***Parágrafo 1. Para otorgar este distintivo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá estructurar, consolidar y actualizar el censo de productores tradicionales de panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.***

***Parágrafo 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá fomentar la creación de una organización de carácter nacional de pequeños productores tradicionales de panela, avaladas por las pequeñas asociaciones de base, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.”*** (Subrayado nuestro)

En lo relacionado con el artículo 3 del proyecto legislativo y con el fin de poder otorgar un sello de producción tradicional, se considera imprescindible definir claramente cuáles serán los objetivos, funcionalidad y fuentes de financiación del sello que se propone implementar.

Por su parte, frente al parágrafo 1 del presente artículo, es importante mencionar que el competente para adelantar la actividad relacionada con el censo de productores tradicionales de panela a nivel nacional es el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), de conformidad con lo establecido en el literal c del artículo 2<sup>3</sup> y el numeral 4 del artículo 15<sup>4</sup> del Decreto 262 de 2004<sup>5</sup>.

En este orden de ideas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de sus funciones dispuestas en el Decreto 1985 de 2013, no cuenta con ninguna relacionada con el censo de productores tradicionales de panela a nivel nacional, por tanto, se sugiere eliminar al MADR del parágrafo 1 del artículo 3 del proyecto legislativo. Adicionalmente, se recomienda que se articule con el gremio panelero, y se consulte con el Ministerio de cultura (marco de la Ley 2158 de 2021<sup>6</sup>) ya que este Ministerio adelanta trabajos de reconocimiento de los saberes ancestrales ligados a la producción de panela y sus derivados con comunidades étnicas y afrodescendientes.

<sup>3</sup> Definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales

<sup>4</sup> Producir la información estadística estratégica en materia de censos y demografía para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales.

<sup>5</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por medio del cual se reconoce, impulsa y protege el viche/biche y sus derivados como bebidas ancestrales, artesanales, tradicionales y patrimonio colectivo de las comunidades negras afrocolombianas de la costa del pacífico colombiano y se dictan otras disposiciones



También, se recomienda que se consulte esta actividad con los secretarios de agricultura departamentales.

En lo que tiene que ver con el párrafo 2 del artículo 3 del proyecto legislativo, se sugiere tener en cuenta que las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se dirigen a adelantar la inspección, vigilancia y control sobre las asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias nacionales, conforme al artículo 7 de la Ley 2219 de 2022<sup>7</sup>. Así como, contribuir al desarrollo de las asociaciones campesinas y agropecuarias, según el numeral 20 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013<sup>8</sup>. En este sentido, se solicita ajustar el párrafo 2 del presente artículo del proyecto legislativo, teniendo en cuenta que el deber del ministerio es contribuir al desarrollo de las asociaciones.

Finalmente, el artículo 4 de la Ley 2219 de 2022, señala que la constitución de las asociaciones agropecuarias y campesinas, se realizará mediante acto privado de los asociados, el cual se inscribirá ante la cámara de comercio.

- **Artículo 4**

El artículo 4 del proyecto de ley dispone:

***“Artículo 4. Fomento y fortalecimiento del cultivo de caña panelera. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera de los pequeños productores tradicionales de panela, que contenga los siguientes elementos: renovación de cultivos, fertilización orgánica, control de malezas manual, sistema de corte y la conservación de los recursos naturales y medio ambiente. El programa deberá ser concertado con la organización nacional de pequeños productores creada según el párrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, acorde con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera.***

***Parágrafo 1. El programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera deberá incluirse en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.”***  
(Subrayado nuestro)

Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural se viene reglamentando e implementando la Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se creó el Sistema de Innovación Agropecuaria (SNIA) y la extensión agropecuaria como un proceso de acompañamiento para el desarrollo de capacidades de los productores agropecuarios

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones

<sup>8</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.



y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo, con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción. Además, tiene relación con los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA) como un instrumento de planificación de los elementos para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria en un departamento y sus municipios, de conformidad con los numerales 11 y 12 del artículo 2 de la Ley 1876 de 2017<sup>9</sup>.

Así mismo, el artículo 7 de la Ley 2005 de 2019<sup>10</sup> establece que el Gobierno Nacional bajo el liderazgo del MADR, desarrollará un Plan de mejoramiento para la reconversión de hornos de los Trapiches de economía campesina o étnica, en virtud de lo cual se está reglamentando la reconversión de trapiches y renovación de cultivos para lo que se solicita determinar las fuentes de financiación, ya que allí estarían incluidos estos productores tradicionales.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que los temas de los que trata este artículo fueron objeto de ley no sería pertinente su incorporación nuevamente, pero si se sugiere la determinación de las fuentes de financiación, no sin antes someterlo a consideración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a su función dispuesta en el artículo 7<sup>11</sup> de la Ley 819 de 2003<sup>12</sup>.

- **Artículo 6**

El artículo 6 del proyecto de ley establece:

***“Artículo 6. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA diseñarán de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley un programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.”***

<sup>9</sup> Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por medio de la cual se generan 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.

<sup>11</sup> **Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



**Parágrafo 1.** *El programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios deberá ser incluido en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en los territorios que contenga esta actividad productiva de acuerdo con lo acordado en el tratamiento diferencial y territorial.” (Subrayado nuestro)*

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se permite informar que el contenido de este artículo no es de competencia de esta cartera ministerial según el Decreto 1985 de 2013<sup>13</sup>. En consecuencia, se sugiere la eliminación del Ministerio de Agricultura del artículo 6 del proyecto legislativo.

También, se recomienda consultar lo relacionado con temas sanitarios, al Ministerio de Salud y Protección Social según los artículos 2 y 20 del Decreto 4107 de 2011<sup>14</sup>.

- **Artículo 7**

El artículo 7 del proyecto de ley señala:

**“Artículo 7.** *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales, con periferia de producción de un kilómetro a la redonda, que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños micro generadores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción.*

**Parágrafo 1.** *Este programa se deberá incluir en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.” (Subrayado nuestro)*

Es importante manifestar que, actualmente se viene reglamentando el plan de mejoramiento de trapiches de economía campesina o étnica, en el marco del artículo 7 de la Ley 2005 de 2019, esto se soporta en las tecnologías desarrolladas y validadas por AGROSAVIA. Sin embargo, la principal fuente de financiación para este programa es el crédito agropecuario, no obstante, entendiendo que los pequeños productores descritos en la presente Ley, en algunos casos, no tienen posibilidad de acceso a crédito, se considera necesario que desde esta Ley se establezca el mecanismo de financiación para el desarrollo del programa. También, se recomienda tener en cuenta las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas NAMA panelero.

<sup>13</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>14</sup> Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.



Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que las determinaciones técnicas deberían ser del resorte de cada una de las carteras ministeriales, conforme a sus competencias, por lo que se recomienda consultar con el Ministerio de Minas y Energía y/o Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, su posible inclusión, debido a que, la enumeración de detalles técnicos puede ir en perjuicio de la aplicación y efectividad de la ley.

- **Artículo 8**

El artículo 8 del proyecto de ley indica:

***“Artículo 8. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará de manera concertada con la organización nacional de la pequeña producción tradicional de panela creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, la Superintendencia de Economía Solidaria, el SENA y la Universidad Nacional de Colombia, un programa de formación y capacitación en: temas administrativos, creación e innovación, financiero, fundamentos en agroecología, soberanía alimentaria, asociatividad y cooperativismo.***

***Parágrafo 1. El programa de formación y capacitación en temas administrativos, creación e innovación, financiero, fundamentos en agroecología, soberanía alimentaria, asociatividad y cooperativismo deberá influirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.”*** (Subrayado nuestro)

Se recomienda que, según las competencias de las entidades, la creación del programa de formación y capacitación este bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional y no del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), ya que las funciones del MADR están enfocadas a la formulación de política agropecuaria, de conformidad con el Decreto 1985 de 2013.

Adicionalmente, se estima importante la articulación con la reglamentación de la Ley 2005 de 2019, el Plan de Ordenamiento de la producción del subsector, entre otros instrumentos de política.

- **Artículo 10**

El artículo 10 del proyecto de ley reza: §



**“Artículo 10. Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional.** Con el fin de consolidar la cadena productiva de la panela tradicional, entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de la organización nacional de pequeños productores tradicionales de panela creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley construirán un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional, que contenga: la creación de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.

**Parágrafo 1.** El programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.” (Subrayado nuestro)

Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se vienen reconociendo las organizaciones de cadena del sector agropecuario, cuyo propósito es la mejora de la productividad y competitividad, desarrollo del mercado de bienes y factores de la cadena, y disminución de los costos de transacción entre los distintos agentes de la cadena, según lo establecido en la Ley 811 de 2003<sup>15</sup>. Por tanto, se considera pertinente incluir y articular el programa con los acuerdos de competitividad regionales y acuerdo de competitividad nacional, como con el programa de comercialización que se adelanta con los recursos del Fondo de Fomento Panelero.

Aunado a lo anterior, se viene articulando con la Ley 2046 de 2020<sup>16</sup> (Ley de compras públicas de alimentos) y los demás instrumentos de política que permitan fortalecer el subsector panelero en los temas de comercialización.

- **Artículo 11**

El artículo 11 del proyecto de ley a la letra dice:

**“Artículo 11. Créese un Fondo de Estabilización de Precios para la panela tradicional según lo previsto en la Ley 101 del 23 de diciembre de 1993.**

**Parágrafo 1.** Serán objeto de esta ley los precios internos que se paguen a los productores de panela tradicional en los diferentes mercados, exceptuando las transacciones entre comercializadores o intermediarios.”

<sup>15</sup> Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.



La Ley 2227 del 1 de julio del 2022 creó el fondo de estabilización de precios de la panela, con el objeto de adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de panela, por lo tanto, no se ve pertinente este artículo.

- **Artículo 12**

El artículo 12 del proyecto de ley señala:

**“Artículo 12. Adiciónese el párrafo 5º y 6º al artículo 7 de la ley 40 de 1990 los cuales quedarán así:**

**Parágrafo 5. Cuota fomento panelero.** *En el caso de los pequeños productores tradicionales aportarán el 0.3 % del precio de cada kilogramo de panela y miel que produzcan.*

**Parágrafo 6.** *La organización de pequeños productores de panela tradicional será beneficiaria directa y según porcentajes proporcionales de la cuota de fomento panelero, para implementar la política nacional correspondiente al fortalecimiento de este sector.”*

No se considera viable generar una tarifa diferencial de cuota de fomento para los pequeños productores tradicionales, ya que el mecanismo de recaudo a través de factura responde a menos del 50% del total recaudado y en la práctica esto funciona para productores formales. Además, los pequeños productores de panela pagan la cuota de fomento a través de una cinta, con un peso ponderado para cada departamento de acuerdo con el embalaje más utilizado.

Por su parte, desde el MADR, se fija semestralmente mediante un acto administrativo el precio de kilogramo de panela o mieles vírgenes para la liquidación de la cuota de fomento.

Así las cosas, se recomienda desde la Ley fortalecer los mecanismos de recaudo de la cuota de fomento panelero para poder reinvertir ese recurso en el fortalecimiento de la competitividad de los pequeños productores tradicionales.

### III. Conclusión

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural frente al Proyecto de Ley No. 047 de 2022 de Senado *“Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones”*, en conclusión, indica:

1. No se encuentra en el presente proyecto legislativo, estrategias de promoción al consumo de panela producida por pequeños paneleros tradicionales. }



2. Es importante tener en cuenta que, los programas de apoyo a la comercialización deben estar enfocados al cumplimiento de las actuales demandas de los consumidores, donde se enaltecen características de producciones ecológicas, pequeña producción artesanal y prácticas de comercio justo.
3. La construcción y ejecución de programas de fortalecimiento a la producción, transformación y comercialización requieren de amplios recursos económicos y dadas las características de los productores objeto de la Ley, que son pequeños, sin títulos de propiedad, sin vida crediticia, se considera que los apoyos económicos deben ser directos y quedar establecidos en la Ley para que esta tenga una aplicación y un impacto real en la población objetivo. Sobre el particular y atendiendo al posible impacto fiscal, se recomienda consultar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 7 de Ley 819 de 2003.
4. Se encuentra que **el proyecto de Ley no es viable** y omite la existencia y/o articulación con otra legislación vigente sobre el tema.

En estos términos y en el marco de las competencias asignadas a esta cartera ministerial, emitimos respuesta a su solicitud.

Atentamente,

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO VILLEGAS PRADO**

Viceministro de Asuntos Agropecuarios Encargado de las funciones  
del Despacho de la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Aprobó: Omar Franco Torres- Viceministro de Desarrollo Rural   
Cesar Orlando Clavijo Silva- Director (E) de Gestión de Bienes Públicos Rurales   
Jaime Augusto Correa Medina – Asesor Despacho Ministra   
Revisó: Diana Rocío Parra Oviedo - Jefe Oficina Asesora Jurídica   
Elaboró: Karen Patricia Girado González- Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales   
Tramitó: Edna Tatiana Martínez Aguilar – Asesora Despacho Ministra   
Ingrid Nader- Despacho Ministra

En atención a estas consideraciones realizadas los equipos UTL del senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, senadora Isabel Zuleta y Yenni Rozo Zambrano se realizó una mesa de trabajo el 6 de octubre de 2022 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para hacer los ajustes y subsanar el proyecto de Ley para que sea viable.

#### IV. Comentarios de Fedepanela

En atención a las observaciones al mencionado texto de Fedepanela (ver anexo 1) quien señala, “con la finalidad de que sea revisada su pertinencia, lo que a nuestro juicio permitiría una norma que se ajuste realmente a las necesidades del subsector Panelero”. El Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, el Representante Jairo Cala y Luis Alberto Albán del partido Comunes realizaron dos reuniones una con el equipo técnico de Fedepanela y la segunda con la Junta Directiva de Fedepanela para escuchar y solventar inquietudes.

En conclusión, es de expresar que se edificó la propuesta de ponencia para primer debate en Comisión Quinta del Senado de la República, producto de una convergencia de actores, organizaciones campesinas, asociaciones de paneleros y pequeños productores; Fedepanela, al igual que se constituyó una mesa de trabajo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como propuestas para entregar un proyecto de ley robusto y que desarrolla importantes programas de producción, transformación y comercialización como estrategias que permitan un crecimiento real para el subsector panelero colombiano -particularmente al pequeño productor-

#### 8. Pliego de modificaciones

<b>TEXTO DEFINITIVO PARA COMISIÓN QUINTA DE SENADO</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción	<b>Sin Modificaciones</b>

<p>tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.</p>	<p>tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.</p>	
<p><b>Artículo 2. Beneficiarios.</b> Son beneficiarios los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa.</p> <p>Para tal efecto, adiciónese el párrafo tres al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos: aquellos productores cuyo predio sea inferior o igual a</p>	<p><b>Artículo 2. Beneficiarios.</b> Son beneficiarios los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa.</p> <p>Para tal efecto, adiciónese el párrafo tres al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos: <u>Minifundista, agricultura familiar igual o menor a 1.5 ha. Pequeño productor tradicional mayor 1.5 y</u></p>	<p><b>Se elimina la UAF. y se vincula la definición de los beneficiarios con el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela dispuesto por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).</b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>

<p>una Unidad Agrícola Familiar a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.</p>	<p><u>menor e igual a 25 ha); aquellos productores cuyo predio sea inferior e igual a una Unidad Agrícola Familiar a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.</u></p>	
<p><b>Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales de panela.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional, el cual no tendrá costo. <b>Parágrafo 1.</b> Para otorgar este distintivo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo</p>	<p><u><b>Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales de panela.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional y artesanal, el cual no tendrá costo. Como estrategia de posicionamiento y</u></p>	<p><b>Se modifica. Definiendo cuál es el objetivo y funcionalidad.</b></p> <p><b>Atendiendo al Decreto 1985 de 2013 el cual establece las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se elimina al</b></p>

<p>Rural deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de productores tradicionales de panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá fomentar la creación de una organización de carácter nacional de pequeños productores tradicionales de panela, avaladas por las pequeñas asociaciones de base, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.</p>	<p>articulación de los productos de la <u>Economía Campesina, familiar, vecinal y comunitaria con los sistemas de producción, abastecimiento _____ y comercialización públicos y privados.</u></p> <p><u>El sello se otorgará a aquellos productores que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u></p> <p><b>Parágrafo 1:</b> <u>el sello podrá ser entregado a pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u></p> <p><b>Parágrafo 2:</b> El <u>Gobierno Nacional mediante la Superintendencia de Industria y Comercio regulará y vigilará las buenas prácticas comerciales ejecutadas</u></p>	<p><b>Ministerio y se adhiere al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) conforme a sus funciones establecidas en el literal c del artículo 2 y el numeral 4 del artículo 15 del Decreto 262 de 2004.</b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>
---	--	--

	<p><u>por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos tradicionales de panela de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de pequeños productores tradicionales con este sello.</u></p> <p><u>Parágrafo 1.3 Para otorgar este distintivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del sector de la panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.</u></p> <p><u>Parágrafo 2 4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá fomentar la creación de una organizac</u></p>	
--	--	--

	<p><u>ión de</u> <u>carácter nacional</u> <u>de</u> <u>pequeños</u> <u>productor</u> <u>es tradicionales de</u> <u>panela, avalada</u> <u>por</u> <u>las</u> <u>asociaciones campesinas</u> <u>teniendo en cuenta</u> <u>el</u> <u>enfoque</u> <u>territorial y diferencial.</u></p>	
<p><b>Artículo 4. Fomento y fortalecimiento</b> <b>d</b> <b>el cultivo de caña panelera.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera de los pequeños productores tradicionales de panela, que contenga los siguientes elementos: renovación de cultivos, fertilización orgánica, control de malezas manual, sistema de corte y la conservación de los recursos naturales y</p>	<p><b>Artículo 4.</b> <b>Modificación del art. 29 de la Ley 1876 de 2017 que dice así:</b></p> <p><b>Artículo 29: Fomento y fortalecimiento del cultivo de caña panelera.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <u>creará una línea que priorice los departamentos</u> <u>donde exista</u> <u>producción de</u> <u>panela por Minifundista,</u> <u>agricultura familiar igual</u> <u>o menor a 1.5 ha. y</u> <u>Pequeño productor</u> <u>tradicional mayor 1.5 y</u></p>	<p><b>Modificación. Con base a la ley SNIA</b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>

<p>medio ambiente. El programa deberá ser concertado con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, acorde con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera deberá incluirse en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan est</p>	<p><u>menor e igual a 25 ha)</u> con la cual diseñará un programa de fomento y asistencia técnica <u>especializado</u> para el cultivo de caña panelera de los pequeños productores tradicionales de panela, que contenga los siguientes elementos: renovación de cultivos, producción agroecológica, orgánica y sustentable, fertilización orgánica, control de malezas manual, sistema de corte, <u>sistema de riego</u>, la conservación de los recursos naturales y medio ambiente. El programa deberá ser concertado con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley, acorde con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera, a través de líneas especiales de</p>	
---	---	--

<p>a actividad productiva.</p>	<p>crédito y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo, entre otros.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> <b><u>Modifíquese el artículo 31 de la Ley SNIA sobre el registro de usuarios, incorporando la inscripción de pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley.</u></b></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera deberá incluirse en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.</p>	
<p><b>Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional.</b> Los órganos de control y vigilancia crearán de manera concertada con la organización nacional</p>	<p><b>Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional.</b> Los órganos de control y vigilancia crearán <del>de</del> <del>manera</del> concertada con la <del>organización</del> nacional</p>	<p><b>Se modifica. Eliminando la concertación de la regulación sanitaria con la asociación de pequeños productores tradicionales, sin perjuicio de los</b></p>

<p>de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La reglamentación diferencial se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.</p>	<p><del>de pequeños productores creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley</del> una regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La reglamentación diferencial se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.</p>	<p><b>mecanismos de participación, publicidad y transparencia que se definan para que los interesados manifiesten su posición.</b></p> <p><b>Con base al concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b></p>
<p><b>Artículo 6:</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA diseñarán de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el</p>	<p><b>Artículo 6:</b> El Ministerio de <del>— Agricultura —</del> y <del>Desarrollo — Rural,</del> el Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA diseñará de manera concertada con la organización nacional de</p>	<p><b>Modificación. De acuerdo al Decreto 1985 de 2013 no es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por ende se elimina esta competencia y se mantiene al Ministerio de Salud y Protección social para temas sanitarios.</b></p>

<p>parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley un programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios deberá ser incluido en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en los territorios que contenga esta actividad productiva de acuerdo a lo acordado en el tratamiento diferencial y territorial.</p>	<p>pequeños productores creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley un programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.</p>	<p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>
<p><b>Artículo 7:</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación,</p>	<p><b>Artículo 7:</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de</p>	<p><b>Sin cambios.</b></p> <p><b>Dado que los pequeños no acceden a créditos que les permita acceder</b></p>

<p>mejoramiento</p> <p>y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales, con periferia de producción de un kilómetro a la redonda, que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños micro-generadores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción.</p> <p>Parágrafo 1. Este programa se deberá incluir en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.</p>	<p>adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales, con periferia de producción de un kilómetro a la redonda que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria, <u>equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable</u> y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños micro-generadores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este programa se deberá incluir en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.</p>	<p><b>a medidas de financiamiento para el mejoramiento. Se requiere que el Estado los apoye.</b></p>
---	---	--

<p><b>Artículo 8. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo.</b></p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará de manera concertada con la organización nacional de la pequeña producción tradicional de panela creada según el parágrafo 2 del artículo 3 de la presente Ley, la Superintendencia de Economía Solidaria, el SENA y la Universidad Nacional de Colombia un programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo deberá incluirse en los planes de desarrollo</p>	<p><b>Artículo 8. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará de manera concertada con la organización nacional de la pequeña producción tradicional de panela creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley, la Superintendencia de Economía Solidaria, el SENA y la Universidad Nacional de Colombia un programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.</p>	<p><b>Modificación. De acuerdo al Decreto 1985 de 2013 no es competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por ende se elimina esta competencia y se adhiere al Ministerio de Educación Nacional para la creación del programa de formación y capacitación.</b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>
--	--	--

<p>departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.</p>		
<p><b>Artículo 9. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales.</p>	<p><b>Artículo 9. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b> <del>La Superintendencia de</del> <del>Industria y Comercio</del> Las alcaldías de los municipios en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales</p>	<p><b>Se elimina la Superintendencia de Industria y Comercio, porque el control y verificación de los instrumentos de medición no corresponden a funciones sobre protección de libre competencia económica.</b></p> <p><b>Con base al concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b></p> <p><b>Se traslada a las alcaldías quienes en función del artículo 62 de la ley 1480 de 2011 deben: ARTÍCULO 62. FACULTADES DE LOS ALCALDES. Los alcaldes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las mismas facultades administrativas de control y vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio.</b></p>

		<p><b>En el ámbito de su territorio los alcaldes ejercerán también facultades en materia de metrología legal. Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>
<p><b>Artículo 10.</b> <b>Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional.</b> Con el fin de consolidar la cadena productiva de la panela tradicional, entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de la organización nacional de pequeños productores tradicionales de panela creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley construirán un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional, que contenga: la creación</p>	<p><b>Artículo 10.</b> <b>Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional y artesanal.</b> Con el fin de consolidar la cadena productiva de la panela tradicional, entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de la organización nacional de pequeños productores tradicionales de panela creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley construirán un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional, que contenga: la creación de centros de acopio, almacenamiento,</p>	<p><b>Se modifica adhiriendo la palabra artesanal.</b></p>

<p>de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.</p>	<p>transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.</p>	
<p><b>Artículo 11.</b> Créase un Fondo de Estabilización de Precios para la panela tradicional según lo previsto en la Ley 101 del 23 de diciembre de 1.993.</p>	<p><b>Adiciónese el siguiente literal, al artículo 5° de la Ley 2227 de 2022 así:</b></p> <p><b>Artículo 5°. Comité Directivo.</b> El órgano directivo del Fondo de</p>	<p><b>Se elimina el artículo. Y se hace modificación. De acuerdo a la Ley 2227 de 2022 del Fondo de Estabilización de los precios de Panela, falta es reglamentar. Por ende, se propone</b></p>

<p><b>Parágrafo 1.</b> Serán objeto de esta ley los precios internos que se paguen a los productores de panela tradicional en los diferentes mercados, exceptuando las transacciones entre comerciantes y comercializadores o intermediarios.</p>	<p>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, (3) <u>delegados de pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u>, (3) delegados de los <u>pequeños productores del sector de la panela que pertenecen a la Organización Nacional de Pequeños productores del sector de la panela</u>, dos (2) delegados de los mayores productores del sector de la panela que estén a paz y salvo en el pago de la cuota de fomento panelero y (1) delegado de los</p>	<p><b>modificar el artículo 5 y 8 e incluir a la organización Nacional de pequeños productores del sector de la panela y <u>pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 1 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u></b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</b></p>
---	--	---

productores  
exportadores de Panela.

**Parágrafo 1°.** 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.

**Parágrafo 3°.** Dentro de los seis (6) meses

siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Agricultura en asocio con Fedepanela reglamentará la elección de los dos (2) delegados de los mayores productores del sector de la panela tomando como base su área y producción registrada en el Sistema de Información Panelero (SIPA), y un (1) productor exportador formal de panela. Fedepanela certificará quiénes cumplen con estos requisitos para efectos de reglamentar su elección.

**Nuevo párrafo en el artículo:**

**Adiciónese el siguiente literal, al artículo 8° de la Ley 2227 de 2022 así:**

**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. El administrador del fondo garantizará el registro de todos los productores de panela en el SIPA.

**Parágrafo.** El administrador del Fondo garantizará el registro de todos los pequeños productores del sector panelero en el SIPA. Incluyendo a la Organizacional Nacional de Pequeños Productores de Panela, pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley y los censados por el DANE.

**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.

**Parágrafo nuevo en el artículo:**

	<p>Parágrafo X: El Fondo priorizará la estabilización de precios de los pequeños productores del sector de la panela que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 de la presente Ley.</p>	
<p><b>Artículo 12. Adiciónese el parágrafo 5° y 6° al artículo 7 de la ley 40 de 1990 los cuales quedarán así:</b></p> <p><b>Parágrafo 5. Cuota fomento panelero:</b> En el caso de los pequeños productores tradicionales aportarán el 0.3% del precio de cada kilogramo de panela y miel que producen.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> La organización de pequeños productores de panela tradicional será beneficiari</p>	<p><del>Artículo 12. Adiciónese el parágrafo 5° y 6° al artículo 7 de la ley 40 de 1990 los cuales quedarán así:</del></p> <p><del>Parágrafo 5.</del> <del>Cuota fomento panelero: En el caso de los pequeños productores tradicionales aportarán el 0.3% del precio de cada kilogramo de panela y miel que producen.</del></p> <p><del>Parágrafo 6.</del> La organización de pequeños productores de panela tradicional será beneficiaria directa y según</p>	<p><b>se elimina</b></p> <p><b>Porque el mecanismo de recaudo es a través de factura que corresponde a menos del 50% del total del recaudo y en la práctica esto funciona para productores formales. los pequeños productores pagan la cuota de fomento a través de una cinta, con un peso ponderado para cada departamento de acuerdo con el embalaje más utilizado.</b></p> <p><b>El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fija semestralmente mediante acto administrativo el precio del kilogramo de panela o miles vírgenes para la liquidación de la cuota de fomento.</b></p> <p><b>Con base al concepto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo</b></p>

<p>a directa y según porcentajes proporcionales de la cuota de fomento panelero, para implementar la política nacional correspondiente al fortalecimiento de este sector.</p>	<p>porcentajes proporcionales de la cuota de fomento panelero, para implementar la política nacional correspondiente al fortalecimiento de este sector.</p>	<p><b>Rural.</b></p>
	<p><b>Artículo nuevo.</b> <b>Artículo 12.</b> <u>El gobierno nacional promoverá realizar campañas de publicidad para posicionar el sello de producción tradicional y artesanal de los productores son sujetos en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u></p> <p><b>Parágrafo:</b> <u>El Estado a publicará a través de las herramientas tecnológicas comunicacionales y las mantendrá actualizadas en espacios temporales</u></p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p>

	<p><u>hasta de carácter diario, la información relativa al sello, a precios y mercados de los pequeños productores del sector de la panela que son sujetos en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley</u></p>	
	<p><b>Artículo Nuevo.</b></p> <p><b>Artículo X.</b> Queda prohibida la comercialización de cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promocióne como un producto endulzado con panela pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante.</p>	<p><b>Artículo Nuevo</b></p>
	<p><b>Artículo nuevo. Artículo 14. Modifíquese el artículo 7 de la ley 2046 de 2020 así:</b></p> <p><b>Parágrafo:</b> En los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores tradicionales y</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p>

	<p>artesanales, agroecológicos del sector de la panela.</p>	
	<p><b>Artículo nuevo Artículo 15. Protección de semillas tradicionales.</b> El Gobierno Nacional, a través del viceministerio de desarrollo rural, promoverá la protección de semillas tradicionales de panela, garantizando su circulación e intercambio, el reconocimiento de personas, familias y organizaciones custodias de estas semillas, y salvaguardando las parcelas donde se implementen plantaciones con este tipo de semillas.</p>	<p><b>Artículo nuevo</b></p>
<p><b>Artículo 14. Vigencia y Derogatorias.</b> Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 14. Vigencia y Derogatorias.</b> Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Sin Cambios</b></p>

## 8. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República DAR PRIMER DEBATE al PROYECTO DE LEY 047 “Por medio del cual se crean medidas para la protección, fomento, fortalecimiento, transformación y comercialización de la pequeña producción tradicional de panela y se dictan otras disposiciones” de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación:

De los Honorables Senadores y Senadoras:

 <p><b>ISABEL CRISTINA ZULETA</b> Pacto Histórico - Colombia Humana Coordinadora Ponente</p>	 <p><b>PABLO CATATUMBO TORRES V.</b> Partido Comunes Ponente</p>
 <p><b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Partido Verde Ponente</p>	 <p><b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b> Partido Conservador Ponente</p>



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
PROYECTO DE LEY 047 DE 2022 DE SENADO.**

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN, FOMENTO, FORTALECIMIENTO, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN TRADICIONAL DE PANELA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, la transformación y la comercialización de la pequeña producción tradicional de panela, preservando las prácticas y saberes asociados a este tipo de producción.

**Artículo 2. Beneficiarios.** Son beneficiarios los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa.

Para tal efecto, adiciónese el párrafo tres al artículo 1 de la ley 40 de 1990, el cual quedará así:

**Parágrafo 3.** Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo, transformación y comercialización de la producción de los pequeños productores de panela, entiéndase por estos: Minifundista, agricultura familiar igual o menor a 1.5 ha. Pequeño productor tradicional mayor 1.5 y menor e igual a 25 ha). Lo anterior, de acuerdo a los criterios metodológicos para determinar el Plan de Ordenamiento de la producción de la caña de azúcar para la producción de panela de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA- en zonas relativamente homogéneas y bajo cualquier modalidad de uso, tenencia o propiedad sobre la tierra.

**Artículo 3. Sello de pequeños productores tradicionales y artesanales de panela.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural otorgará un sello de producción tradicional y artesanal, el cual no tendrá costo. Como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la Economía Campesina, familiar, vecinal y comunitaria con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.



El sello se otorgará a aquellos productores que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley.

**Parágrafo 1:** el sello podrá ser entregado a pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley

**Parágrafo 2:** El Gobierno Nacional mediante la Superintendencia de Industria y Comercio regulará y vigilará las buenas prácticas comerciales ejecutadas por supermercados, tiendas y proveedores mayoristas en materia de etiquetado y difusión de productos tradicionales de panela de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, fomentando la apertura de un espacio de su oferta a productos provenientes de pequeños productores tradicionales y artesanales con este sello.

**Parágrafo 3.** Para otorgar este distintivo el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- deberá estructurar, consolidar y actualizar la base de datos de pequeños productores tradicionales del sector de la panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

**Parágrafo 4.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá fomentar la creación de una organización de carácter nacional de pequeños productores tradicionales de panela, avalada por las asociaciones campesinas teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

**Artículo 4. Modificación del art. 29 de la Ley 1876 de 2017 que dice así: Artículo 29: Línea de Fomento y fortalecimiento del cultivo de caña panelera.**

El Gobierno Nacional creará una línea que priorice los departamentos donde exista producción de panela: Minifundista, agricultura familiar igual o menor a 1.5 ha. y Pequeño productor tradicional mayor 1.5 y menor e igual a 25 ha), con la cual diseñará un programa de fomento y asistencia técnica especializada para el cultivo de caña panelera de los pequeños productores tradicionales de panela, que contenga los siguientes elementos: renovación de cultivos, producción agroecológica, orgánica y sustentable, fertilización orgánica, control de malezas manual, sistema de corte, sistema de riegos, la conservación de los recursos naturales y medio ambiente.

El programa deberá ser concertado con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley, acorde con las



condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera, a través de líneas especiales de crédito y mecanismos de comercialización en el mercado interno y externo, entre otros.

**Parágrafo 1.** Modifíquese el artículo 31 de la Ley SNIA sobre el registro de usuarios, incorporando la inscripción de pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley.

**Parágrafo 2.** El programa de fomento y asistencia técnica para el cultivo de caña panelera deberá incluirse en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.

**Artículo 5. Protección y fomento de la pequeña producción tradicional.** Los órganos de control y vigilancia crearán regulación con tratamiento diferencial del control sanitario acorde a la producción tradicional de la panela.

**Parágrafo transitorio.** La reglamentación diferencial se dará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley.

**Artículo 6. Protección de semillas tradicionales.** El Gobierno Nacional, a través del viceministerio de desarrollo rural, promoverá la protección de semillas tradicionales de panela, garantizando su circulación e intercambio, el reconocimiento de personas, familias y organizaciones custodias de estas semillas, y salvaguardando las parcelas donde se implementen plantaciones con este tipo de semillas.

**Artículo 7:** El Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA- diseñará de manera concertada con la organización nacional de pequeños productores creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley un programa de formación y capacitación a los pequeños productores tradicionales y artesanales del sector de la panela para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios dentro de los 6 (meses) siguientes a la promulgación de la presente Ley.

**Parágrafo 1.** El programa de formación y capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios deberá ser incluido en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales en los territorios que contenga esta actividad productiva de acuerdo a lo acordado en el tratamiento diferencial y territorial.

**Artículo 8:** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de la infraestructura adecuada para la

pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales, con periferia de producción de un kilómetro a la redonda, que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria, equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable, y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños micro-generadores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción.

**Parágrafo 1.** Este programa se deberá incluir en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal en los territorios que contengan esta actividad productiva.

**Artículo 9. Fomento de la asociatividad y el cooperativismo.** El Ministerio de Educación creará de manera concertada con la organización nacional de la pequeña producción tradicional de panela creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley, la Superintendencia de Economía Solidaria, el SENA y la Universidad Nacional de Colombia un programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo.

**Parágrafo 1.** El programa de formación y capacitación en asociatividad y cooperativismo deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.

**Artículo 10.** Las alcaldías de los municipios en su calidad de autoridad única de competencia realizará un estudio orientado a determinar las posibles irregularidades en los pesos y medidas de la panela, al igual que los pagos de la cuota de fomento panelero por kilogramo de panela producida por los pequeños productores tradicionales.

**Artículo 11. Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional y artesanal.** Con el fin de consolidar la cadena productiva de la panela tradicional, entre el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la participación de la organización nacional de pequeños productores tradicionales de panela creada según el parágrafo 4 del artículo 3 de la presente Ley construirán un programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional, que contenga: la creación de centros de acopio, almacenamiento, transformación y empaque acorde a las necesidades de cada localidad, capacitación en mercadeo para las organizaciones de productores tradicionales de panela y la creación de marcas de origen que creen identidad.

**Parágrafo 1.** El programa para fortalecer la comercialización de panela tradicional deberá incluirse en los planes de desarrollo departamentales y municipales que contengan esta actividad productiva.

## **Artículo Nuevo.**

**Artículo 12.** Queda prohibida la comercialización de cualquier producto que en su nombre tenga la palabra "panela" o alguna de sus variaciones, o que en su empaque o en medios publicitarios se promocióne como un producto endulzado con panela pero entre sus ingredientes se incluya cualquier otra sustancia edulcorante.

## **Artículo 13. Adiciónese el siguiente literal, al artículo 5° de la Ley 2227 de 2022 así:**

**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, (3) delegados de pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley, (3) delegados de los pequeños productores del sector de la panela que pertenecen a la Organización Nacional de Pequeños productores del sector de la panela, dos (2) delegados de los mayores productores del sector de la panela que estén a paz y salvo en el pago de la cuota de fomento panelero y (1) delegado de los productores exportadores de Panela.

**Parágrafo 1°.** 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.

**Parágrafo 3°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Agricultura en asocio con Fedepanela reglamentará la elección de los dos (2) delegados de los mayores productores del sector de la panela tomando como base su área y producción registrada en el Sistema de Información Panelero (SIPA), (3) delegados de pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley, (3) delegados de los pequeños productores del sector de la panela que pertenecen a la Organización Nacional de Pequeños productores del sector de la panela, y un (1)



productor exportador formal de panela. Fedepanela certificará quiénes cumplen con estos requisitos para efectos de reglamentar su elección.

**Parágrafo nuevo en el artículo:**

**Parágrafo 4.** El Fondo priorizará la estabilización de precios de los pequeños productores del sector de la panela que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 de la presente Ley.

**Nuevo parágrafo en el artículo:**

**Adiciónese el siguiente literal, al artículo 8° de la Ley 2227 de 2022 así:**

**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. El administrador del fondo garantizará el registro de todos los productores de panela en el SIPA.

**Parágrafo.** El administrador del Fondo garantizará el registro de todos los pequeños productores del sector panelero en el SIPA. Incluyendo a la Organizacional Nacional de Pequeños Productores de Panela, pequeños productores del sector de la panela que son sujetos que se mencionan en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley y los censados por el DANE.

**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 nuevo.**

**Artículo 14. Campañas de publicidad.** El gobierno nacional promoverá realizar campañas de publicidad para posicionar el sello de producción tradicional y artesanal de los productores son sujetos en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley.

**Parágrafo 1:** El Estado publicará a través de las herramientas tecnológicas comunicacionales y las mantendrá actualizadas en espacios temporales hasta de carácter diario, la información relativa al sello, a precios y mercados de los pequeños productores del sector de la panela que son sujetos en el parágrafo 3 del artículo 2 objeto del presente proyecto de Ley.

**Artículo nuevo.**

**Artículo 15. modifíquese el artículo 7 de la ley 2046 de 2020 así:**

**Parágrafo:** En los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de pequeños productores, tradicionales y artesanales, agroecológicos del sector de la panela.

**Artículo 16. Vigencia y Derogatorias.** Esta Ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores y Senadoras,

 <p><b>ISABEL CRISTINA ZULETA</b> Pacto Histórico - Colombia Humana Coordinadora Ponente</p>	 <p><b>PABLO CATATUMBO TORRES V.</b> Partido Comunes Ponente</p>
 <p><b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Partido Verde Ponente</p>	 <p><b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b> Partido Conservador Ponente</p>

Anexo 1. Concepto Fedepanela.