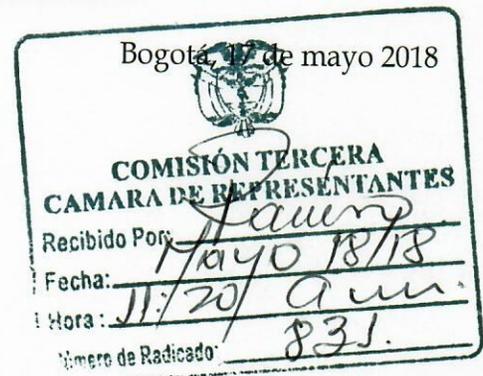


Doctor  
**JACK HOUSINI JALLER**  
Presidente  
Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Ciudad



**Ref.:** Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 113 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, se procede a rendir informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

## 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Se trata de una iniciativa de origen parlamentario, de autoría de los Senadores Paloma Valencia Laserna, Álvaro Uribe Vélez, José Obdulio Gaviria, Carlos Felipe Mejía, Fernando Nicolás Araujo, Daniel Alberto Cabrales, entre otros, y los Representantes Hugo Hernán González Medina, Ciro Alejandro Ramírez, entre otros, presentada al Congreso de la República el 23 de agosto de 2017.

El proyecto de ley fue aprobado 19 votos a favor 0 en contra en sesión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, realizada el pasado 3 de abril de 2018. A lo largo de la discusión del proyecto, varios representantes elevaron consideraciones sobre la necesidad de ajustar el texto respecto de las definiciones técnicas que lo caracterizan por encontrarse una diferenciación entre plantas de producción de panela de economía artesanal, denominados "trapiches" y aquellas plantas que se dedican a la producción de panela a partir del uso de mieles paneleras procesadas por los trapiches.

En este orden de ideas, la preocupación sobre la definición surgió de la tendencia que pudiera tener el proyecto por favorecer plantas de origen tecnificado, con una mayor capacidad instalada y presencia en el mercado, sobre los trapiches de economía campesina que se sitúan como subsidiarios de las plantas paneleras.

Así, surge el debate en medio de las aclaraciones que sobre el caso dio a entender la Honorable Representante a la Cámara Elda Lucy Contento Sanz, quien se mostró preocupada por las brechas existentes entre la clasificación de las plantas productivas y la

estimación conveniente de los trapiches de economía campesina. No obstante la aclaración se hizo con fundamento y fue atendida por la autora del Proyecto de Ley: Senadora Paloma Valencia.

Dadas las intervenciones de los Honorables Representantes a la Cámara, miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el presidente de la misma, Honorable Representante Jack Housni Jaller, abrió la discusión hacia la conformación de un grupo más amplio de ponentes con el fin de darle un mayor alcance al proyecto de Ley, dirigido a la inclusión de propuestas y fortalecimiento del mismo. La decisión se toma con fundamento en el trámite a segundo debate en la Plenaria de Cámara de Representantes.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley sub examine tiene por objeto generar incentivos que estimulen y amplíen la demanda y consumo de panela y sus derivados, así como la formalización y tecnificación en el proceso productivo de los mismos. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger, de manera especial, a los pequeños y medianos productores.

## **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

La panela es la segunda agroindustria de Colombia, seguida de la del café, con presencia en más de 511 municipios de 28 departamentos, generando 287.000 empleos directos que benefician a más de 350.000 familias del campo colombiano (Ministerio de Agricultura, 2017). Al igual que el café, la panela refleja la identidad cultural del campo colombiano e históricamente se ha convertido en uno de los productos más queridos y consumidos por los hogares colombianos. Pese a esto, el subsector se encuentra seriamente afectado por la informalidad, baja tecnificación y problemas de homogeneidad de la panela, volatilidad de los precios, caída en el nivel de consumo, competencia ilegal y falta de acceso a mercados internacionales.

### **Valor Nutricional**

La panela tiene un importante valor nutricional en la dieta de los colombianos, según la tabla de composición de alimentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la panela tiene macronutrientes, entre ellos calorías, lípidos y carbohidratos; también cuenta con vitaminas, como C, B6, riboflavina, niacina y tiamina, y minerales, entre los que se destaca el flúor, el potasio, el magnesio y el hierro, entre otros.

En comparación con otros alimentos consumidos frecuentemente por los colombianos la panela tiene ventajas por su contenido nutricional. En primer lugar, la panela contiene sales minerales que son 5 veces más abundantes que las del azúcar moscabado y 50 veces más que las del azúcar refinado. En segundo lugar, la miel de abejas tiene características

nutricionales parecidas a la de la panela, excepto porque esta última tiene niveles más altos de hierro, calcio y fósforo.

Por otro lado, si se compara la panela con bebidas gaseosas, el contenido de calcio de la panela ayuda al crecimiento y fortalecimiento de los huesos, por el contrario, las bebidas gaseosas son ricas en fósforo en la forma de ácido fosfórico libre que en grandes cantidades produce la descalcificación dentina y ósea especialmente en los infantes.

En conclusión, la panela aparte de ser un alimento que contribuye al crecimiento de los niños y favorece la nutrición de los colombianos, es de gran importancia en la agroindustria del país.

### Características principales del sector panelero y estructura de mercado

Según datos de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), la Superintendencia de Industria y Comercio y la Contraloría General de la República, la panela es la principal actividad económica de más de 350,000 familias colombianas y es, después del Café, el sector que más puestos de trabajo agrícola genera, con un estimado de 850,000 empleos entre directos e indirectos y 45 millones de jornales anuales. Su producción se extiende a 28 departamentos, con más de 23,000 trapiches. Es también parte importante de la actividad económica de más de 170 municipios.

El país cuenta con un área cultivada de caña panelera de aproximadamente 238,000 hectáreas (Fedepanela, 2015). Asimismo, según el Informe de Resultados de Rendimientos de la Producción de Panela en Trapiches, realizado por el Ministerio de Agricultura en 2013, en el país se requiere en promedio 10 kg de caña para producir 1 kg de panela (ver tabla 1).

*Tabla 1: Kg de caña para producir un (1) Kg de panela.*

Departamento	Pequeño	Mediano	Promedio
Antioquia	10.3	8.4	9.4
Huila	9.0	8.8	8.9
Nariño	11.2	10.8	11.0
Santander	11.0	10.3	10.6
Boyacá	9.2	11.3	10.3
Cundinamarca	10.0	9.3	9.6
Promedio	10.1	9.8	10.0

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Colombia es el mayor consumidor y el segundo productor de panela en el mundo después de la India, con una participación del 12% del total de la producción mundial<sup>1</sup>. Actualmente, según Revista Dinero (2014), el 87% de los colombianos incluyen la panela en su canasta de alimentos, con un consumo per cápita de 22 kilos al año.

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo No. 57.

Dado el carácter no transable del producto, de acuerdo con Revista Dinero (2014), el mercado internacional de panela es supremamente limitado. No obstante, en los últimos años las exportaciones de panela en presentaciones novedosas, más atractivas para el consumidor, han ganado participación en los mercados de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. Entre 2013 y 2014 el volumen de exportación de este producto creció en un 29% (ver tabla 2).

*Tabla 2: Valor de exportaciones colombianas de panela*

País	Suma de FOB en \$USD 2013	Suma de FOB en \$USD 2014	Variación porcentual
Estados Unidos	1.256.110,59	1.940.506,91	54%
España	406.641,43	370.354,49	-9%
Australia	186.300	234.360,52	26%
Canadá	115.664,98	209.857,93	81%
Argentina	239.710	128.416	-46%
Reino Unido	41.342,24	65.508,85	58%
Corea (sur). Rep. de	31.290	39.314,64	26%
Chile	226,8	31.037,6	13.585%
<b>Total</b>	<b>2.347.895,84</b>	<b>3.030.273,51</b>	<b>29%</b>

Fuente: DANE

En cuanto a la segmentación de la producción, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se estima que solo el 5% de la explotación se realiza a gran escala. Este tipo de producción la realizan agricultores con extensiones superiores a las 50 hectáreas, con capacidad de producción superior a los 300kg de panela por hora y en medio de un alto grado de tecnificación. Dicha producción se concentra en los departamentos del Valle del Cauca y Risaralda. Por su parte, Boyacá y Santander reúnen la producción de escala mediana, con extensiones de tierras más pequeñas y una capacidad productiva caracterizada por un nivel de tecnificación moderado, que oscila entre los 100kg y los 300kg por hora. Por último, la producción a pequeña escala (1Ha - 20Ha), llevada a cabo en trapiches de tracción mecánica con capacidades inferiores a los 100kg, es la que mayor número de agricultores concentra. Así pues, ésta última se convierte en la forma de producción más representativa a nivel nacional y al mismo tiempo, la que menor grado de tecnificación, competitividad y posibilidad de acceso a los mercados presenta. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2004), menos del uno por ciento (1%) de la producción de panela en Colombia se utiliza como insumo en procesos industriales.

La tabla 3 muestra la distribución de la producción a nivel nacional en términos de área de cultivo, volumen de producción y rendimiento por hectárea según la Encuesta Nacional de Agricultura del DANE. En ésta, se evidencia que los mayores índices de productividad se

encuentran en los departamentos de Risaralda, Santander y Huila, mientras que el volumen de producción más alto se concentra en el departamento de Antioquia. En contraste, la tabla muestra que los departamentos con menores volúmenes de producción presentan al mismo tiempo los niveles de rendimiento por hectárea más bajo, siendo Meta y Magdalena los menos productivos, con rendimientos de 400kg/ha. Cabe resaltar el caso del departamento del Cauca, el cual, a pesar de tener una producción considerable, presenta índices de productividad supremamente bajos. El rendimiento promedio a nivel nacional es de 8 toneladas por hectárea.

Tabla 3: Distribución de área de cultivo, producción y rendimiento por departamentos 2016

Departamento	Área plantada (ha)		Área en edad productiva (ha)		Producción (t)		Rendimiento (t/ha)	
	Hectáreas	Cve	Hectáreas	Cve	Toneladas	Cve	t/ha	Cve
Total 26 departamentos <sup>1</sup>	156.960	7,4	133.500	8,1	861.369	10,8	6,5	8,0
Total 22 departamentos	148.863	7,2	126.352	7,7	852.634	10,9	6,7	7,3
Antioquia	40.170	17,6	38.661	18,0	402.643	19,4	10,4	13,6
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	575	55,3	529	59,0	1.076	64,3	2,0	7,9
Boyacá	15.813	19,8	8.268	20,6	67.925	33,4	8,2	25,5
Caldas	6.805	28,9	6.785	28,9	30.757	35,1	4,5	16,6
Cauca	8.020	20,4	7.298	21,6	22.118	44,0	3,0	31,3
Cesar	585	45,1	585	45,1	3.251	63,7	5,6	44,3
Córdoba	878	99,4	878	99,4	-	-	-	-
Cundinamarca	25.025	14,3	24.084	14,7	78.789	18,0	3,3	12,0
Huila	6.164	41,9	4.514	53,6	35.512	69,6	7,9	18,9
La Guajira	-	-	-	-	-	-	-	-
Magdalena	221	68,4	221	68,4	2.098	79,4	9,5	40,4
Meta	121	95,4	116	99,1	11	99,1	0,1	-
Nariño	9.127	21,8	8.120	23,8	61.385	23,5	7,6	9,5

Norte de Santander	4.267	35,0	3.953	37, 6	7.836	51, 4	2,0	28,0
Quindío	1.191	94,6	920	93, 8	9.167	97, 3	10,0	5,2
Risaralda	2.436	44,5	2.373	45, 5	8.771	48, 3	3,7	18,2
Santander	19.226	20,8	11.762	26, 1	84.930	26, 2	7,2	11,2
Sucre	160	45,7	138	51, 5	278	68, 2	2,0	28,4
Tolima	4.722	19,6	4.656	19, 7	19.744	36, 1	4,2	24,3
Valle del Cauca	3.182	31,8	2.316	41, 1	16.094	60, 6	6,9	30,2
Casanare	177	99,7	177	99, 7	249	99, 7	1,4	-
<b>Total 4 departamentos</b>	<b>8.097</b>	<b>56,4</b>	<b>7.148</b>	<b>63, 7</b>	<b>8.736</b>	<b>56, 8</b>	<b>1,2</b>	<b>75,1</b>
Caquetá	2.781	73,1	2.448	82, 2	1.286	61, 4	0,5	68,7
Arauca	70	85,3	67	89, 1	38	31, 5	0,6	57,6
Putumayo	4.862	83,8	4.467	91, 3	6.511	74, 0	1,5	104,9
Vichada	384	87,1	167	99, 7	901	99, 7	5,4	0,0

Fuente (DANE, 2016)

## El consumo de Panela

Dadas las condiciones del mercado internacional previamente expuestas, el consumo de panela se da casi en su totalidad al interior del territorio nacional. A pesar de ser los mayores consumidores de panela del mundo, los colombianos, con el paso de los años, han sustituido de manera gradual este producto por otro tipo de endulzantes, comercialmente más atractivos, pero con un valor nutricional menor. De esta manera, en un periodo de 11 años, entre 2003 y 2014, el consumo de panela pasó de 37kg<sup>2</sup> a 22kg<sup>3</sup> por habitante al año, una reducción del 40.5%.

## Estructura de mercado

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), el mercado de panela se caracteriza por un alto grado de intermediación entre el productor y el consumidor final, generando así un sistema de comercialización disperso y poco eficiente. En este sentido, a

<sup>2</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2005). La cadena agroindustrial de la panela en Colombia: una mirada global de su estructura y dinámica: 1991-2005. Documento de Trabajo No. 57.

<sup>3</sup> Revista Dinero. (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Publicaciones Semana.

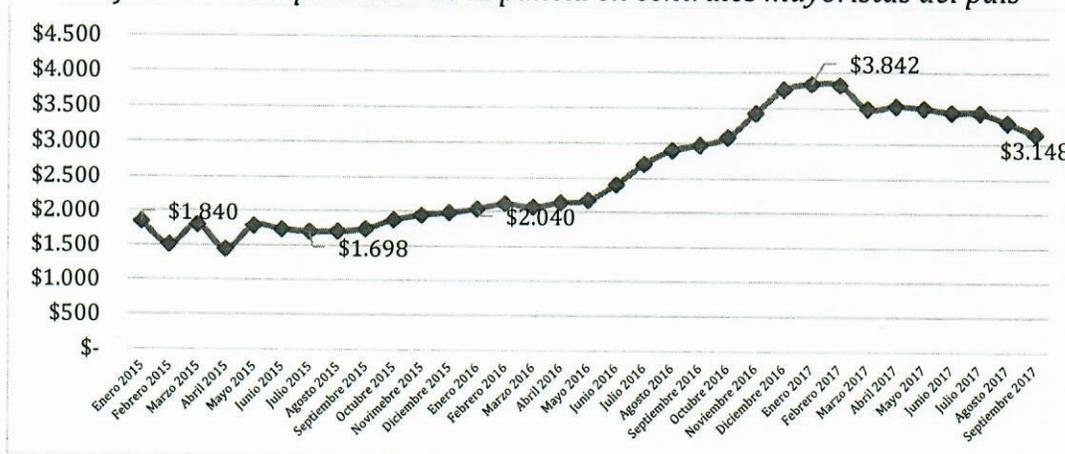
medida que la distancia entre el productor local y los mercados regionales, nacionales e internacionales aumenta, se configura un proceso de captura de rentas cuyos grandes beneficiarios son los grandes mayoristas que abastecen los principales centros de compra en el país.

Según la Superintendencia de Industria y Comercio (2012), en el país hay entre 15 y 20 grandes intermediarios que se encargan de comprar panela a los miles de productores a lo largo del territorio nacional, para luego distribuirla en los canales de comercialización que van hasta el consumidor final. Por ende, dada la enorme disparidad entre el número de productores y compradores, se podría estar generando una situación de oligopsonio en el mercado, es decir, una situación en la cual los compradores (en este caso los intermediarios) poseen poder de mercado para fijar precios por debajo de los niveles competitivos, sin que los productores puedan ejercer algún tipo de influencia. De hecho, según la SIC, son los intermediarios quienes actualmente fijan el precio de carga (100kg) en las plazas de mercado donde se comercializa la panela. Esto, en un país donde se promueve abiertamente la libre competencia, no es adecuado y requiere especial atención con el fin de proteger a los productores y consumidores de panela.

### Estructura de precios

Adicionalmente, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), los precios de la panela tienen un fuerte componente estacional: desde enero hasta junio los precios son relativamente altos (se ubican por encima de la media anual), luego descienden para el segundo semestre del año. Sin embargo, en lo corrido del 2017 el precio de la panela ha caído de \$3.842 en enero a \$3.148 en septiembre, una disminución del 18%, por otra parte, el IPC ha tenido un incremento acumulado de 3.5%. Es decir, que mientras los precios han tenido un alza generalizada medida a través del IPC, el precio de la panela ha tenido una caída significativa. La Gráfica 1 muestra el precio promedio de la panela en las principales centrales mayoristas.

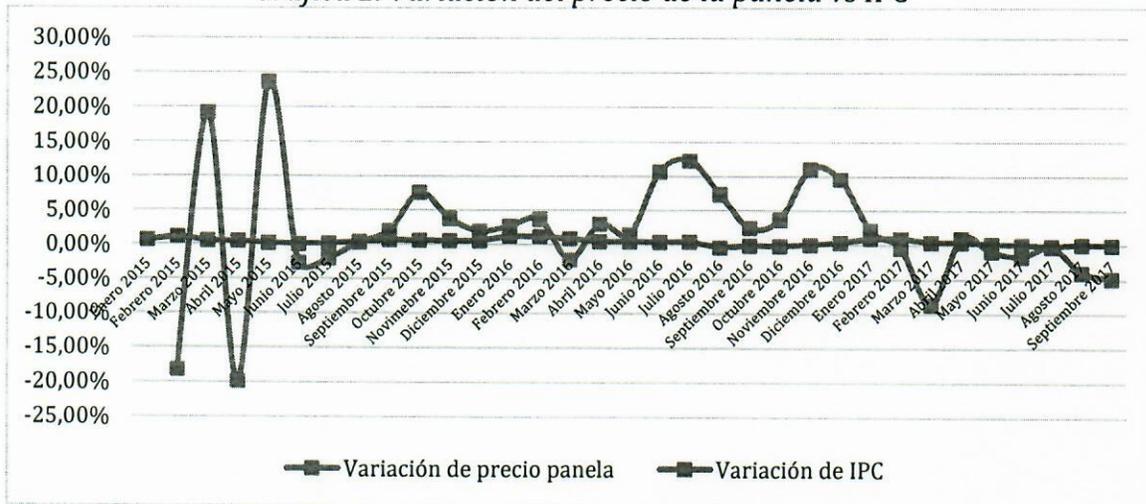
Gráfica 1. Precio promedio de la panela en centrales mayoristas del país



Fuente: Elaboración propia con base (DANE, 2017)

En el análisis del precio de la panela es preciso tener en cuenta la elevada volatilidad del mismo y la incertidumbre económica que implica para las familias productoras. La gráfica 2 compara las variaciones de precios generalizadas con las de la panela.

*Gráfica 2. Variación del precio de la panela vs IPC*



Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2017)

### Costos de producción

Según la Contraloría General de la República (2012), la estructura de costos de producción de la panela y las dinámicas en las que se comercializa el producto, han hecho que los precios de venta se encuentren por debajo de los costos de producción de manera reiterativa a través de los años. Esto ha generado condiciones altamente perjudiciales para los agricultores, cuyas pérdidas, según Revista Dinero (2014), ascienden a los \$300,000 millones al año. En el gráfico 2 se expone la situación de un trapiche en el municipio de Mariquita, Tolima, en donde los costos de producción superan los precios al productor en la mayor parte de los meses especificados.

*Gráfico 3: Precio promedio al productor vs costo de producción (COP/kg) en Mariquita, Tolima*



Fuente: Investigación propia a productores de Mariquita, Tolima - FedePanela

La estructura de costos de producción de la panela, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), se divide en dos fases: fase de cultivo de caña panelera y fase de producción de panela. En la primera fase, se tienen en cuenta la preparación del terreno, la siembra, control de malezas y plagas y adecuación del terreno después del primer corte. En la segunda fase, se incluyen el alce y transporte de caña cortada, la consolidación del producto final y el transporte hacia los mercados de consumo.

En ambas fases la mano de obra es el rubro que mayor porcentaje ocupa en la estructura de costos, con valores que oscilan entre el 68% y el 90% y que varían de acuerdo a la región. Al mismo tiempo, se evidencia una relación negativa entre la participación de la mano de obra en los costos y el grado de tecnificación de la producción. De esta forma, es posible caracterizar la producción de panela como una actividad altamente intensiva en mano de obra.

El segundo rubro que mayor porcentaje ocupa en los costos de producción son los costos de transporte o fletes. En promedio, dicho factor ocupa alrededor del 20% del total de costos, siendo este valor mucho mayor en el departamento de Antioquia, con el 75% de la participación en la etapa de comercialización.

*Tabla 4. Costos de producción de caña panelera por hectárea en el departamento de Antioquia*

<b>CULTIVO</b>			
<b>Ítem</b>	<b>Jornales</b>	<b>Valor (\$)</b>	<b>Participación (%)</b>
Mano de obra	184	4.600.000	67,57
Insumos		1.349.700	19,83
Transporte		557.900	8,20
Otros gastos		300.000	4,41
<b>Total</b>		<b>6.807.600</b>	<b>100,00</b>
<b>POSCOSECHA</b>			
Mano de obra	62	1.560.000	55,18
Insumos		367.650	13,00
Transporte		19.350	0,68
Otros gastos		880.500	31,14
<b>Total</b>		<b>2.827.500</b>	<b>100,00</b>
<b>COMERCIALIZACIÓN</b>			
Transporte		240.000	75,89
Otros gastos		76.250	24,11
<b>Total</b>		<b>316.250</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>	<b>9.951.350</b>	<b>100,00</b>
Rendimiento (kilos de panela)			6.000
Costo por kilo			1.659

Por otra parte, al año 2005, a excepción de las regiones de Antioquia y la Hoya del Río Suárez, en donde la utilización de fertilizantes representaba una participación en los costos de producción del 16% y el 15% respectivamente, la utilización de fertilizantes en los procesos de cultivo era prácticamente nula. Esto genera ventajas y desventajas para los productores. Por un lado, la panela orgánica, libre de fertilizantes, es atractiva y apetecida en mercados internacionales. No obstante, la no utilización de estos insumos también acarrea perjuicios, puesto que los rendimientos de la caña para producir panela se hacen significativamente menores.

### **Regulación higiénico-sanitaria**

La panela está clasificada por el Ministerio de Salud y Protección Social como un alimento de bajo riesgo para la salud humana<sup>4</sup>. Sin embargo, la regulación higiénico-sanitaria es estricta. En este sentido, los productores de panela deben cumplir con requerimientos específicos en cuanto a instalaciones, condiciones de servicios sanitarios, manejo de aguas, entre otros. Además, deben estar debidamente registrados ante el INVIMA (Contraloría General de la República, 2012). No obstante, a pesar de que la regulación es necesaria para proteger la salud de los consumidores, ésta debe tener en cuenta los efectos económicos que de sí se desprenden.

En particular, según la Contraloría General de la República (2012), cumplir con todos los requerimientos exigidos llevaría a la mayoría de productores a una situación de inviabilidad financiera por los altos costos generados. De hecho, tan solo el Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria que emite el INVIMA a los productores de panela para poder comercializar sus productos, tiene un valor de \$2'341,000.005. Dicho valor se aplica uniformemente a todos los productores, sin tener en cuenta si son grandes o pequeños. Lo anterior genera una situación de regresividad en el cobro del registro que afecta principalmente a los agricultores de menores ingresos, quienes no cuentan con los recursos para acceder al registro en cuestión. De esta forma, al no contar con el debido permiso, se les cierran las puertas a los pequeños productores para participar en segmentos importantes del mercado, como las grandes cadenas mayoristas y las compras institucionales del Estado.

El costo de acceso a los registros necesarios excede el valor monetario mencionado en el párrafo anterior. Dado que la producción de panela es dispersa y predominantemente rural, los productores deben incurrir en costos económicos adicionales. El INVIMA cuenta con apenas 11 oficinas en ciudades capitales y las diligencias correspondientes al Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria deben realizarse de manera presencial en la oficina de Bogotá, o de manera virtual vía Internet. Así, el campesino debe incurrir en altos costos de desplazamiento o buscar acceso a plataformas virtuales que por lo general

---

<sup>4</sup> Resolución 719 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>5</sup> Precio dictado por el INVIMA para el año 2015.

no tiene a su disposición. Cualquiera de estas dos opciones constituye un obstáculo para el productor, que se amplifica a medida que sus recursos disminuyen.

Por lo tanto, es necesario reducir los costos de acceso, monetarios y no monetarios, que enfrentan los productores al momento de tramitar su registro ante el INVIMA para formalizar su actividad agrícola.

### **La panela y su competencia del azúcar**

La panela tiene un competidor directo y fuerte en el mercado de los endulzantes: el azúcar. Según un estudio de Fedesarrollo, citado en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2005), la elasticidad de sustitución entre la panela y el azúcar es de -0.65. Esto quiere decir que ante una disminución del 1% en los precios del azúcar, el consumo de panela disminuye en 0.65%. Por otra parte, mientras la panela tiene una cabida muy limitada en los mercados internacionales, Colombia exporta alrededor de la mitad de su producción de azúcar, brindando mayores oportunidades de comercialización y desarrollo a los productores de este último.

Además de esto, cuando los precios del azúcar caen y/o se generan dificultades para poner los excedentes en el mercado internacional, los productores de azúcar recurren al recurso delictuoso de derretir su producto y venderlo como panela en los mercados nacionales. Lo anterior no solo atenta contra el consumidor al proveer un edulcorante que se vende como panela pero que dista de serlo, sino que perjudica enormemente a los productores de panela por dos razones fundamentales. En primer lugar, el azúcar derretido se vende a precios menores o iguales a los de la panela, absorbiendo una parte del mercado que legítimamente corresponde a los paneleros. En segundo lugar, el derretimiento de azúcar genera un exceso de oferta en el mercado de la panela que conduce a una caída en los precios, situación que siempre perjudicará a los productores dada la estructura del mercado.

Por último, el Ministerio de Industria y Comercio actualmente desarrolla un proyecto de norma Codex para el jugo de caña de azúcar deshidratado no centrifugado. Según un comunicado oficial de la Asociación Colombiana de Paneleros (ACOPANELEROS), gremio que en conjunto con FedePanela agrupa a la totalidad de productores en el país, con este proyecto se modificaría la tabla físico-química que define los parámetros para la producción de panela. Específicamente, al disminuir los azúcares reductores en los requerimientos para la producción, se abriría la puerta para que productos importados como el azúcar moscabado y la rapadura (panela con azúcar), puedan venderse como panela granulada en los mercados nacionales. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer lineamientos claros sobre las especificaciones físico-químicas que debe tener un producto para poder comercializarse como panela, protegiendo así la elaboración de la panela tradicional.

## El Fondo de Fomento Panelero

La Ley 40 de 1990 creó el Fondo de Fomento Panelero y con éste la Cuota de Fomento Panelero, definida como el aporte parafiscal que deben hacer productores ocasionales o permanentes de panela y compradores de mieles para impulsar el fortalecimiento y posicionamiento del subsector panelero. Los recaudadores, según el decreto 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el decreto 1999 de 1991, son todas *“aquellas personas naturales o jurídicas que intervienen como los primeros compradores en la cadena de comercialización.”*<sup>6</sup>

De otra parte, el Decreto 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el decreto 1999 de 1991, estableció que la Junta Directiva del Fondo de Fomento Panelero está *“integrada por el Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá, por tres (3) representantes de esta cartera y por tres (3) miembros designados por la Federación Nacional de Productores de Panela, o por las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panelero.”*<sup>7</sup>

Los dineros recaudados a través del fondo tienen una destinación concreta de acuerdo a la Ley. Sin embargo, con el aval del Ministerio de Agricultura, FedePanela, como ente administrador del fondo, puede disponer de los recursos para desarrollar programas específicos. Así pues, los dineros del fondo se destinan a gastos de funcionamiento (servicios personales y gastos generales), gastos de administración del Fondo y gastos de inversión, discriminados de la siguiente manera:

1. Transferencia tecnológica y servicios de extensión.
2. Desarrollo de programas de comercialización y mejoramiento de medios de producción.
3. Promoción al consumo de panela.
4. Control de evasión y adulteración.
5. Estudios económicos.
6. Acuerdos de competitividad.

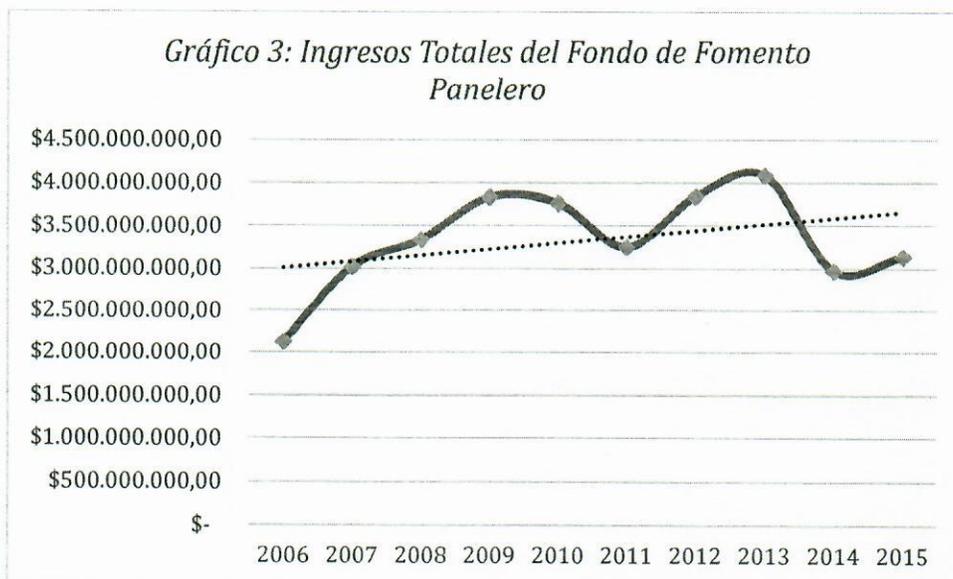
Todos los gastos del fondo deben ser suplidos, inicialmente, con los ingresos del Fondo. No obstante, el recaudo generado es bajo y no permite desarrollar a plenitud todos los programas deseados. Entre 2006 y 2015, los ingresos del fondo presentaron un incremento nominal del 48% (ver gráfico 3). Los ingresos totales para la vigencia 2015 fueron de \$3,136,307,184 (ver anexo).

---

<sup>6</sup>Decreto 1071 de 2015 reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

<sup>7</sup> Ibíd.

Gráfico 3: Ingresos Totales del Fondo de Fomento  
Panelero



Fuente: FedePanela

En este punto resulta pertinente hacer una comparación entre el subsector panelero, segunda agroindustria rural del país, y el subsector del café, que ocupa el primer renglón. Según Echavarría et al. (2014), para 2013 el recaudo del Fondo Nacional del Café, que atiende las necesidades de aproximadamente 560 mil familias, fue de 136 mil millones de pesos. Por su parte, el recaudo del Fondo de Fomento Panelero, que beneficia a más de 350 mil familias, fue de poco más de 4 mil millones de pesos (la cifra más alta jamás reportada por FedePanela). En otras palabras, el Fondo Nacional del café, que atiende una población no mayor al doble de la que le corresponde al Fondo de Fomento Panelero, tiene un recaudo 34 veces mayor.

Por último, hay dos aspectos concernientes al Fondo de Fomento Panelero que constituyen un motivo de preocupación para el subsector. En primer lugar, se encuentra la evasión del pago por parte de algunos recaudadores y la elusión de las licoreras departamentales por concepto de mieles compradas a los ingenios azucareros. Durante las dos últimas vigencias (2014 y 2015), las licoreras dejaron de pagar la cuota correspondiente, argumentando que no utilizaron alcoholes producidos en el país y que las pocas mieles utilizadas no correspondían a aquellas estipuladas en la Ley 40 de 1990 (ver anexo). En particular, según FedePanela, la Fábrica de Licores de Antioquia justificó parte del no pago de la cuota alegando que se encuentra utilizando melaza o mieles residuales para la producción de alcohol<sup>8</sup>. En segundo lugar, los recursos destinados a la asistencia técnica y los servicios de extensión son complementados por fondos girados directamente por el Gobierno Nacional, pero éstos varían, en ocasiones de manera estrepitosa, entre un año y otro. Esto genera una discontinuidad en la cobertura y efectividad de los servicios prestados, sin tener en cuenta

<sup>8</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

los costos derivados de la consolidación de los grupos de extensores y la logística necesaria para acercarlos a las comunidades<sup>9</sup>.

## Reflexiones

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible resumir en ocho (8) puntos algunos de los problemas más importantes que aquejan al sector panelero en Colombia:

1. Los productores de panela en Colombia están trabajando a pérdida, pues los costos de producción superan el precio pagado a los agricultores. Según los documentos citados, los altos costos están directamente relacionados con bajos niveles de productividad y tecnificación en la producción.
2. El consumo de panela ha presentado una caída persistente durante los últimos años. Esto, debido a su carácter de bien inferior y a una lenta diversificación de la producción que permita ofrecer a los consumidores presentaciones novedosas y más atractivas del producto.
3. Existe una amplia distancia entre los productores y los mercados en los que se comercializa la panela. Esto favorece la intermediación y la adquisición de rentas por parte de los intermediarios, en detrimento de los productores.
4. Colombia cuenta con una amplia cantidad de productores y un reducido número de compradores de panela. Esto puede estar generando una situación de oligopsonio en la que los compradores tienen poder de mercado para fijar el precio de la carga que se le paga a los productores en las plazas de comercio alrededor del país. Lo anterior atenta contra el principio de libre competencia y permite fijar pagos injustos a los agricultores por sus productos.
5. La regulación higiénico-sanitaria, a pesar de ser fundamental para proteger la salud de los consumidores, implica altos costos para los productores. En particular, el cobro del Registro Sanitario emitido por el INVIMA se caracteriza por su alta regresividad.
6. En Colombia se recurre al recurso delictuoso de derretir azúcar y utilizarlo como insumo en la producción de panela. Esto genera caídas en el precio de la panela por excesos de oferta, a raíz de la entrada al mercado de un producto fraudulento y con un valor alimenticio menor al de la panela real. Adicionalmente, en Colombia se está abriendo la puerta a la importación de panela adulterada a través de la modificación de la tabla físico-química del producto y la reducción de aranceles al azúcar.
7. El recaudo de la Cuota de Fomento Panelero, en comparación con otros subsectores del agro colombiano, es supremamente bajo, lo cual limita la ejecución de proyectos

---

<sup>9</sup> Respuesta de la Federación Nacional de Productores de Panela a Derecho de Petición PVL – 201510184.

encaminados al fortalecimiento del subsector panelero. Por su parte, la composición de la junta directiva del Fondo de Fomento Panelero, al estar conformada exclusivamente por personal del Ministerio de Agricultura y miembros designados por FedePanela, no cuenta con la representación de productores afiliados a otras organizaciones o asociaciones.

8. La evasión y elusión del pago de la Cuota de Fomento Panelero impide que los recursos del Fondo crezcan. Adicionalmente, el apoyo directo del Gobierno Nacional no es constante, lo cual afecta la continuidad de los programas adelantados por FedePanela.
9. Existe una alta dependencia de los pequeños y medianos productores de panela, toda vez que la mayoría no ha diversificado la producción de sus fincas o parcelas. Esto los hace muy vulnerables a las oscilaciones en precios, incrementando así el riesgo asociado a su principal fuente de ingreso.

No obstante, a pesar de los problemas, el sector panelero tiene el potencial para mejorar ostensiblemente su situación y convertirse en una agroindustria con amplia participación en mercados nacionales e internacionales. En el mundo existe una tendencia creciente por el consumo de productos orgánicos y ricos en nutrientes como la panela, al tiempo que, según Proexport (hoy ProColombia), citado en Dinero (2014), se están abriendo las puertas para la entrada de nuevas presentaciones de panela en los mercados internacionales.

Paralelamente, en la panela reposa una parte importante de la identidad cultural y gastronómica de la Nación, convirtiéndola en uno de los productos más queridos por los colombianos. En consecuencia, políticas encaminadas a expandir la manera como se concibe, se vende y se consume la panela en Colombia y en el mundo tienen un enorme potencial para brindar a los productores y sus familias las oportunidades de progreso y el bienestar que se merecen.

#### 4. MARCO NORMATIVO DE LA PRODUCCIÓN DE PANELA EN COLOMBIA

La Ley 40 de 1990, conocida como la “Ley Panelera”, establece las directrices para la protección y el fomento de la actividad panelera en Colombia. Entre sus mayores aportes, se encuentra la creación del Fondo de Fomento Panelero, una cuenta alimentada por recursos parafiscales administrados por FedePanela, cuyo fin es promover el desarrollo del sector. De acuerdo con la Ley, los recursos del fondo deben ser destinados a (i) investigación y prestación de servicios de extensión, (ii) promoción del consumo de panela, (iii) campañas educativas sobre las características nutricionales de la panela, (iv) actividades de comercialización dentro y fuera del país y (v) programas de diversificación de la producción de las unidades paneleras.

En este aspecto, la Ley dicta que: *“La Cuota de Fomento Panelero será del medio por ciento (0.5%) del precio de cada kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches paneleros con capacidad de molienda inferior a las diez (10) toneladas por hora y del uno por ciento (1%) del precio de cada*

*kilogramo de panela y de miel que produzcan los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora". Adicionalmente, se establece que "Los productores ocasionales de panela pagarán la misma cuota que corresponde a los trapiches con capacidad de molienda superior a las diez (10) toneladas por hora, por cada kilogramo de panela que produzcan. Los compradores de miel destinada a la producción de alcohol pagarán el uno por ciento (1%) del precio de cada kilogramo de miel que hayan adquirido de los ingenios azucareros".<sup>10</sup>*

El segundo gran aporte de la Ley 40 de 1990 es la prohibición expresa de la utilización de azúcar derretido como insumo en la producción de panela. En este sentido, la Ley dicta que: *"Queda prohibida la utilización del azúcar como insumo en la fabricación de la panela. Quien lo haga y quién utilice hidrosulfito de sodio, anilinas, colorantes tóxicos y demás contaminantes y mieles de ingenio que afectan la calidad nutritiva de la panela o pongan en peligro la salud humana, incurrirá en las siguientes sanciones:*

- 1. Multas de 10 a 100 salarios mínimos, en la primera vez.*
- 2. Cierre del establecimiento por treinta (30) días, en la segunda vez.*
- 3. Cancelación del registro de inscripción y cierre definitivo del establecimiento, en la tercera vez."<sup>11</sup>*

La Ley 40 de 1990 también dicta la necesidad de establecer criterios y procedimientos de control de calidad a la producción de panela con el fin de garantizar su idoneidad como un alimento apto para el consumo humano. Se establece lo anterior como un requisito para la exportación de panela.

El **Decreto 1071 de 2015** reglamentario del sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que incorporó el Decreto 1999 de 1991, reglamenta las disposiciones de la ley en cuestión.

Por su parte, el **Decreto 1774 de 2004**, con el objetivo de ejercer inspección, vigilancia y control a la calidad del producto, crea la Comisión Intersectorial para la Vigilancia de la Calidad de la Panela. En éste tienen asiento y voto el Ministro de Agricultura, el Ministro de Protección Social, el director del INVIMA, el director de la DIAN y el director de la Policía Nacional o su delegado. El gerente de FedePanela no forma parte de la Comisión, pero asiste en calidad de invitado de forma permanente.

Finalmente, la **Resolución 779 de 2006** del Ministerio de Protección Social, establece el reglamento técnico respecto a los requerimientos sanitarios mínimos que deben ser utilizados en la cadena de producción de la panela, nuevamente, con el fin de proteger a los consumidores. De esta manera, se establecen los requerimientos de las instalaciones y las condiciones de los servicios sanitarios en cuanto a la separación de las viviendas de las áreas de producción, condiciones de pisos, techos y paredes, delimitación de las áreas, servicios sanitarios adecuados y la disposición del flujo de producción para evitar contaminación<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

<sup>11</sup> Congreso de Colombia. Ley 40 de 1990.

<sup>12</sup> Contraloría General de la República. (2012). Afectación de la rentabilidad al productor panelero por la implementación de la normatividad sanitaria y ambiental.

A pesar de que la resolución estableció un plazo de tres (3) años para el cumplimiento de los requisitos mencionados, éste fue prorrogado hasta el 2011 con el objetivo de dar cabida a un número elevado de productores para ceñirse a las disposiciones del documento. Por su parte, la Norma Técnica NTC 1311 del ICONTEC expresa los requerimientos mínimos y máximos que debe contener la tabla físico-química para la producción de panela.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De conformidad con las observaciones expuestas por los Representantes en sesión del 3 de abril de 2018 en el recinto de la Comisión Tercera, se considera pertinente realizar los siguientes ajustes:

Texto Aprobado en Primer Debate en Comisión Tercera Cámara de Representantes	Texto Propuesto para Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes
<p><b>Título:</b> Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros formales, aquellos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</b> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este</p>	<p><b>Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.</b> Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.</p> <p><b><u>Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de</u></b></p>

<p>distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p><b><u>Los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.</u></b></p> <p>Parágrafo 1°. Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.</p> <p>Parágrafo 2°. El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 4°. Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.</b> Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.</p> <p>Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco siete (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 5. Incentivo a la construcción de nuevas plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras.</b> Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras que sean abastecidas o provengan de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela) y el Instituto Nacional de</p>	<p><b>Artículo 5. Incentivo a la construcción de nuevas plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches.</b> Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela <b>o trapiches</b> que sean abastecidas o provengan <b>al menos en un 50%</b> de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación</p>

<p>Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).</p> <p>Parágrafo 1. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo 2. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	<p>Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).</p> <p>Parágrafo 1. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo 2. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>
<p><b>Artículo 6. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros formales.</b> Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros formales. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.</p> <p>Parágrafo 1. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).</p> <p>Parágrafo 2. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 7. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.</b> Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a los productores de mieles paneleras, panela, panela</p>	<p><b>Artículo 7. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.</b> Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a los productores de mieles paneleras, panela, panela</p>

saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor ~~y su cónyuge o compañero(a) permanente~~, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

Activos totales del productor <del>y su cónyuge</del> (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos ≤ 100	80%
100 < Activos ≤ 200	50%
Activos > 200	0%

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 8. Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.** Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.

~~Parágrafo 1. El valor del servicio prestado por las alcaldías municipales no podrá ser mayor al uno por ciento (1%) del valor total (sin descuentos) del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria.~~

Parágrafo 2. Las alcaldías municipales no podrán disponer de más de tres (3) funcionarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo.

saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de acuerdo a la suma de los activos totales del productor, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

Activos totales del productor (SMMLV)	Descuento (% del valor total del registro)
Activos ≤ 100	80%
100 < Activos ≤ 200	50%
Activos > 200	0%

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 8. Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.** Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.

Parágrafo 1°. Las alcaldías municipales dispondrán de los funcionarios que requieran para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, de conformidad con las leyes vigentes que rigen la materia.

<p><b>Artículo 9°. Compras institucionales de panela.</b> En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.</p> <p>Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.</p> <p>Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.</p> <p>Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Estado exigirá al productor para acceder a este segmento del mercado, contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario, Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el pago de la Cuota de Fomento Panelero.</p>	<p>Queda igual.</p>
<p><b>Artículo 10°. Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.</b> Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas productoras de panela y procesadoras de mieles, así como la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de</p>	<p>Queda igual.</p>

comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones.	
<b>Artículo 11. Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.</b> Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a todos los productores de panela.	Queda igual.
<b>Artículo 12.</b> Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promoció como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos físico-químicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, establecidos en la reglamentación vigente que rige la materia, así como en lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.	Queda igual.
<b>Artículo 13. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.</b> Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para emitir un concepto detallado respecto al aparente abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá definir si existe o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela y, en el mismo plazo, deberá imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.	Queda igual.
<b>Artículo 14. Sanciones por evasión del pago de la Cuota de Fomento Panelero.</b> Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Ley, los recaudadores que evadan el pago de los dineros percibidos por concepto de la Cuota de Fomento Panelero, que sean sorprendidos en los retenes que efectúa la Policía Nacional en las vías del país, incurrirán en una multa equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de la	Eliminado.

carga de panela que transporten. La multa no exime al recaudador del pago de la cuota correspondiente.	
Artículo 15. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 14 15. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## 6. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 113 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



**GERMÁN ALCIDES BLANCO**  
Coordinador Ponente



**JOHN JAIRO CÁRDENAS**  
Ponente



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  
Ponente

**ELDA LUCY CONTENTO SANZ**  
Ponente



**OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO**  
Ponente



**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 113 DE 2017 CÁMARA

“Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción al consumo y comercialización de panela, mieles paneleras y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

**Artículo 1°. Objeto.** El presente proyecto de ley busca generar incentivos tendientes a ampliar la demanda de panela y mieles paneleras en Colombia, así como diversificar la producción y comercialización de sus derivados en el país. De igual forma, se dictan disposiciones adicionales con el fin de proteger y fortalecer, de manera especial, la producción y el bienestar de pequeños y medianos productores.

**Artículo 2°.** Para efectos de aplicación de esta ley, entiéndase por trapiches paneleros formales, aquellos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero.

**Artículo 3°. Incentivos tributarios para el fomento de la producción y comercialización de panela proveniente de trapiches de economía campesina.** Exonérese del impuesto de renta la utilidad gravable de pequeñas, medianas y grandes empresas de productos de consumo masivo, cuyo principal ingrediente sea la panela y en cuya promoción se enfatice dicha característica.

Este beneficio también será aplicable a aquellas empresas que utilizando la panela como materia prima generen nuevos productos y a todas aquellas empresas que se dediquen a la comercialización, promoción y exportación de los mismos, sobre el porcentaje equivalente a lo comercializado, promocionado o exportado de panela.

**Parágrafo 1°.** Para poder acceder al beneficio, los productos elaborados a base de panela deberán contar con un sello de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) o quien haga sus veces. Este distintivo se otorgará exclusivamente a aquellos productos donde la panela o mieles paneleras utilizadas provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por Fedepanela y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). El sello solo podrá ser otorgado a los productos que cumplan con el pago de la Cuota de Fomento Panelero. La adquisición del sello no tendrá ningún costo.

**Parágrafo 2°.** El beneficio tendrá una duración de siete (7) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 4°. Deducibilidad en costos de investigación y desarrollo.** Establézcase una deducibilidad, para efectos de declaración de renta, del 130% de los costos de investigación y desarrollo en que incurran pequeñas, medianas y grandes empresas para desarrollar productos cuyo principal ingrediente sea la panela.

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (7) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 5. Incentivo a la construcción de nuevas plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches.** Exímase del pago del impuesto de renta a las plantas procesadoras de mieles paneleras, productoras de panela o trapiches que sean abastecidas o provengan al menos en un 50% de trapiches paneleros formales de economía campesina, es decir, trapiches con capacidad productiva menor a ciento cincuenta (150) kilogramos de panela por hora, debidamente censados y certificados por la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Parágrafo 1. Para poder acceder a la exención tributaria, las plantas productoras de panela y procesadoras de mieles paneleras deberán estar formalmente constituidas y registradas ante las autoridades correspondientes. Estas plantas deberán ofrecer, en su totalidad, puestos de trabajo formal bajo la figura de contrato laboral o contrato por prestación de servicios.

Parágrafo 2. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 6. Apoyo a la reconversión de hornos de los trapiches paneleros formales.** Amplíese el porcentaje de reconocimiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para proyectos de reconversión de hornos de trapiches paneleros formales. Los porcentajes de reconocimiento quedan establecidos así: cincuenta por ciento (50%) para pequeños productores y treinta por ciento (30%) para medianos productores.

Parágrafo 1. Son pequeños y medianos productores aquellas personas que cumplan con las características que defina el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), para efectos del otorgamiento del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

Parágrafo 2. De manera exclusiva, estarán sujetos a la presente medida aquellos proyectos de reconversión que tengan como fin principal lograr que los hornos de los trapiches paneleros no utilicen más elementos, distintos al bagazo de caña, como combustible para su funcionamiento.

**Artículo 7. Cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.** Establézcase el cobro diferencial del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a los productores de mieles paneleras, panela, panela saborizada y panela en polvo. El cobro se establecerá de

acuerdo a la suma de los activos totales del productor, medidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así:

Activos totales del productor (SMMLV)	Descuento (% del valor del total del registro)
Activos ≤ 100	80%
100 < Activos ≤ 200	50%
Activos > 200	0%

Parágrafo. El beneficio tendrá una duración de cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 8. Apoyo de las alcaldías municipales en los trámites para el otorgamiento del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el INVIMA.** Las alcaldías municipales están obligadas a brindar el apoyo necesario a los ciudadanos para realizar el trámite de obtención del Registro Sanitario, Permiso Sanitario y Notificación Sanitaria emitido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) a través de las plataformas virtuales previstas por esta entidad para tal fin, así como brindar apoyo técnico y acompañamiento en los demás aspectos de la producción, en coordinación con Fedepanela o quien haga sus veces. Las alcaldías deben disponer de una dependencia encargada de efectuar, junto con el interesado, los trámites correspondientes.

Parágrafo 1°. Las alcaldías municipales dispondrán de los funcionarios que requieran para dar cumplimiento a las disposiciones del presente artículo, de conformidad con las leyes vigentes que rigen la materia.

**Artículo 9°. Compras institucionales de panela.** En todas las entidades públicas donde se preste servicio de cafetería o restaurante, la panela deberá estar disponible para quienes deseen consumirla.

Las empresas privadas de servicios de alimentos y bebidas que contraten con entidades públicas para vender sus productos, y que dentro de sus portafolios ofrezcan endulzantes, deberán tener panela disponible en los puntos de atención que tengan en funcionamiento al interior de entidades públicas.

Los colegios y demás instituciones públicas de educación preescolar, básica y media, que proporcionen alimentos cuya preparación se realice al interior de los planteles o sea realizada por un contratista, deberán incluir la panela como parte de la dieta mensual ofrecida a estudiantes y empleados.

Parágrafo 1°. En todos los casos referidos la panela podrá ser provista en cualquiera de sus presentaciones.

Parágrafo 2°. El Estado exigirá al productor para acceder a este segmento del mercado, contar con el Registro Sanitario, Permiso Sanitario, Notificación Sanitaria que emite el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y el pago de la Cuota de Fomento Panelero.

**Artículo 10°. Políticas para el subsector panelero en los planes locales de desarrollo.** Todos los municipios y departamentos donde exista actividad panelera deben incluir en sus planes de desarrollo un renglón destinado a la promoción de la actividad panelera, privilegiando las asociaciones de productores para la construcción de plantas productoras de panela y procesadoras de mieles, así como la promoción del consumo de panela. Como parte de esos planes se encuentra el otorgamiento de terrenos en comodato o cualquier otra figura legal para la construcción de plantas procesadoras de mieles paneleras, la destinación de recursos para su construcción, y la creación de fondos de emprendimiento para financiar proyectos de comercialización de panela granulada o en polvo y sus demás presentaciones.

**Artículo 11. Modificaciones a la regulación de la producción de panela en Colombia.** Cualquier modificación a la regulación referente a los requerimientos físico-químicos necesarios para la elaboración de panela en Colombia, deberá hacerse previo un estudio científico del más alto nivel, concertado con todos los gremios o asociaciones formalmente constituidas que representen a todos los productores de panela.

**Artículo 12.** Queda prohibida la importación y comercialización de cualquier producto en cuyo empaque se promoció como panela y que no cumpla con la tabla de requisitos físico-químicos para la producción de panela pura moldeada y granulada, correcta en base seca, establecidos en la reglamentación vigente que rige la materia, así como en lo dispuesto en el artículo 11 de la presente ley.

**Artículo 13. Control de la Superintendencia de Industria y Comercio.** Otórguese a la Superintendencia de Industria y Comercio un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para emitir un concepto detallado respecto al aparente abuso de posición dominante en el mercado de panela por parte de comerciantes en centrales mayoristas, mercados semanales y grandes cadenas. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá definir si existe o no una situación de oligopsonio en el mercado de panela y, en el mismo plazo, deberá imponer las sanciones que contempla la legislación a quienes incurran en conductas violatorias de la libre competencia, en detrimento de los pequeños y medianos productores.

**Artículo 14. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



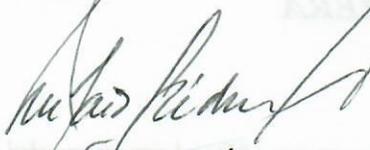
**GERMÁN ALCIDES BLANCO**  
Coordinador Ponente



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ**  
Ponente



**OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO**  
Ponente



**JOHN JAIRO CÁRDENAS**  
Ponente

**ELDA LUCY CONTENTO SANZ**  
Ponente



**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Ponente