



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1204

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2024 CÁMARA

*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., 5 de agosto de 2024

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la República

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley, 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 Secretario General:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

PABLO CATATUMBO  
Senador de la República

LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ  
Representante a la Cámara Santander  
Partido Comunes Pacto Histórico

CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara

PEDRO BARACUTADO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

GERMÁN GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Representante a la Cámara

JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Senador de la República

SANDRA RAMÍREZ  
Senadora de la República

IMELDA DAZA COTES  
Senadora de la República  
Partido Comunes

ERICK VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA  
Representante a la Cámara CITREP-1  
(Cauca, Nariño y Valle del Cauca).

Eduard Sarmiento Hidalgo  
Representante a la Cámara  
Cundinamarca

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO

Senador de la República  
Pacto Histórico



**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo  
Pacto Histórico



**GILDARDO SILVA MOLINA**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Pacto Histórico - Unión Patriótica



**AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS**  
Senadora de la República - Circunscripción Indígena  
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)



**RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO**  
Senador de la República  
Movimiento de Autoridades Indígenas AICO.



**DAVID RICARDO SÁCERO MAYORCA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coalición Pacto Histórico



**NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ**  
Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena.



**CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ**  
Honorable Senadora de la República  
Colombia Humana-Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2024  
CÁMARA

*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 Colombia  
DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger, fomentar, fortalecer la pequeña producción tradicional de panela, así como su transformación y comercialización, preservando las prácticas y saberes asociados a esta modalidad de producción.

**Artículo 2º. Beneficiarios.** Pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, popular, comunitaria y asociativa en su condición de campesinos, campesinas y pueblos étnicos, microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean iguales o menores a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

**Artículo 3º.** Adiciónese el párrafo tercero al artículo 1º de la Ley 40 de 1990, el cual quedará así:

**Parágrafo 3º.** Para efectos de la protección, fomento, fortalecimiento del cultivo 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 a 1.5 menor e igual a 25 ha Lo anterior, de acuerdo con 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 4º. Sello de pequeños productores tradicionales, populares y artesanales de panela.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá y otorgará un sello a la pequeña producción tradicional, artesanal y ancestral, que no tendrá costo. Lo anterior como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos de la economía campesina, individual, familiar, vecinal y popular, comunitaria y los pueblos étnicos con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.

El sello se otorgará a aquellos productores que se mencionan en el artículo 2º de la presente ley.

**Parágrafo 1º.** 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 de productos tradicionales de panela de la economía campesina, familiar comunitaria y de los pueblos étnicos.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional mediante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, fomentará la comercialización y canales de distribución de productos tradicionales de panela, derivados de la economía campesina, familiar comunitaria y de los pueblos étnicos.

**Parágrafo 3º.** 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 subsector de panela a nivel nacional, teniendo en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

**Artículo 5º.** Adiciónese el párrafo 7º al artículo 29 de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará así:

**Parágrafo 7º.** Los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria, priorizarán el fomento y el fortalecimiento del cultivo de caña de panela, a través de un programa de extensión agropecuaria especializado en dicho cultivo, en aquellos departamentos donde exista producción en microfundios, minifundios, agricultura familiar igual o menor a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual

a 25 hectáreas. La asistencia técnica de dicho programa estará enfocada en: renovación de cultivos, producción agroecológica, orgánica y sustentable, fertilización orgánica, control de manual de malezas, sistema de corte, sistema de riegos, conservación de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.

El programa deberá ser concertado con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales de las diferentes regiones en las que se cultiva la caña panelera.

**Artículo 6°.** Programa de fomento y asistencia técnica. El Servicio Nacional de Aprendizaje – (SENA) deberá fortalecer los programas de capacitación con técnicos idóneos y con experiencia en temas cultivo de caña panelera, producción, transformación y comercialización de panela y sus derivados. Se propenderá para que los programas sean consultados con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país de manera que sus técnicas, prácticas y saberes sean incluidas en la formulación de los programas.

**Artículo 7°.** Adiciónese el párrafo 2° al artículo 31, de la Ley 1876 de 2017, el cual quedará, así:

**Parágrafo 2°.** Incorpórese la inscripción de pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean microfundios, minifundios, agricultura familiar igual o menor a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

**Artículo 8°.** *Control sanitario al pequeño productor de panela.* Los órganos de control y vigilancia establecerán, en el término de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, medidas transitorias y de apoyo al pequeño productor para el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios exigidos para el desarrollo de la actividad; esto teniendo en consideración la adopción de mecanismos con los cuales se garanticen los principios, la participación, publicidad y transparencia en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

**Artículo 9°.** *Protección de semillas tradicionales.* El Gobierno nacional, a través del Viceministerio de Desarrollo Rural, promoverá la protección de semillas (**Material Vegetal**) tradicionales de **caña panelera**, garantizando su circulación e intercambio, así como el reconocimiento de personas, familias y organizaciones custodias, salvaguardando las parcelas donde se implementen plantaciones con este tipo de semillas.

**Artículo 10.** *Fomento de la asociatividad y el cooperativismo.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará, de manera concertada con organizaciones y asociaciones

paneleras existentes en el país y la Superintendencia de Economía Solidaria un programa de formación y capacitación sobre asociatividad y cooperativismo acorde a la territorialidad de la actividad productiva y de manera subsidiaria el SENA se encargará de la implementación.

**Artículo 11.** *Formación y capacitación sanitaria.* El Ministerio de Salud y Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) diseñarán, de manera concertada con organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país un programa de formación y capacitación para pequeños productores tradicionales 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.

**Artículo 12.** *Infraestructura para la pequeña producción de panela.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará un programa de adecuación, mejoramiento y construcción de infraestructura adecuada para la pequeña producción tradicional de panela por grupos familiares vecinales con periferia de producción por municipio que incluya: técnicas y tecnologías de pequeña y mediana escala a nivel de construcciones, hornos, maquinaria, equipamiento, sistemas de riego, tratamiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, moldeo empaque, almacenamiento, unidades sanitarias de la infraestructura y todo lo concerniente a la utilización de energías alternativas renovables como energía solar, biodigestores, pequeños microgeneradores de energía eléctrica, eólica y equipo de extracción; sin perjuicio de incorporar otros avances técnicos y tecnológicos.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá desarrollar el programa previsto en este artículo en articulación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía y con las entidades territoriales en las cuales se lleva a cabo la actividad de producción panelera.

La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público-privadas o concesiones a personas jurídicas de derechos privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 13.** *Mecanismos de control al comercio de panela.* Las alcaldías municipales con el apoyo del Gobierno nacional realizarán estudios orientados 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. Para tal efecto, tendrán en consideración la reglamentación técnica que se exija para la producción y la comercialización de dicho producto.

**Artículo 14.** *Fortalecimiento de la comercialización de panela tradicional.* El

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementarán un programa para fortalecer la cadena productiva y comercial de la panela tradicional, con la participación de las organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país. El programa implementará: 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.

La financiación de estos programas podrá realizarse con recursos de cooperación internacional, esquemas de asociación o alianzas público-privadas o concesiones a personas jurídicas de derechos privado, convenios interinstitucionales y recursos del Presupuesto General de la Nación sujeto a su disponibilidad y asignación, en cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 15.** La comercialización de cualquier producto, que en su publicidad manifieste que contiene panela o infiera que contiene panela, deberá expresar el % de su composición en la ficha técnica y en rotulado del empaque, ocupando en este al menos de 1/10 del área frontal y empleando de forma estándar la siguiente expresión: “Contiene% porcentaje de panela en la composición”, de manera que el consumidor se informe y en conjunto con la expresión de la lista de ingredientes, sobre la composición real del producto y con ello su decisión informada para la compra.

**Artículo 16.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará, 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 y Desarrollo Rural o su delegado, y compuesta por tres (3) representantes de dicho Ministerio, tres (3) de Fedepanela, tres (3) delegados de las asociaciones municipales o de las organizaciones sin ánimo de lucro que representen al sector panetero, tres (3) delegados de pequeños productores tradicionales del sector de la panela, tres (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 un (1) delegado de los productores exportadores de panela.

**Artículo 17.** Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará, así:

**Parágrafo 1°.** Para todos los efectos, el Comité Directivo podrá contar con invitados permanentes, quienes tendrán voz, pero no voto y servirán de apoyo para efectos de asegurar el objeto de este instrumento. El Comité directivo establecerá los procedimientos y reglas bajo las cuales se procederá en este sentido.

**Artículo 18.** Adiciónese el parágrafo 4° del artículo 5° de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará, así:

**Parágrafo 4°.** El Fondo podrá priorizar la estabilización de precios de los pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean igual o menor a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y menor o igual a 25 hectáreas.

**Artículo 19.** Adiciónese el parágrafo 5° del artículo 5° de la Ley 2227 de 2022, el cual quedará, así:

**Parágrafo 5°.** Las transacciones de panela entre comercializadores o intermediarios no serán beneficiarios de ningún mecanismo del Fondo de Estabilización de Precios de la Panela.

**Artículo 20.** Adiciónese el parágrafo 2° al artículo 8° de la Ley 2227 de 2022, así:

**Parágrafo 2°.** El administrador del Fondo garantizará el registro de todos los pequeños productores del sector panelero en el Sistema de Información Panelera (SIPA). Incluyendo las organizaciones y asociaciones paneleras existentes en el país de pequeños productores tradicionales de panela y sus derivados en forma individual, familiar, comunitaria y asociativa en su condición de microfundistas, minifundistas, agricultores familiares y pequeños productores cuyos predios sean igual o menor a 1.5 hectáreas, pequeña producción tradicional mayor a 1.5 hectáreas y los censados por el DANE.

**Artículo 21. Campañas de publicidad.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, promoverá campañas de publicidad de manera periódica para posicionar el sello de producción tradicional, artesanal y ancestral de los pequeños productores de panela beneficiarios de la presente ley.

**Parágrafo.** El Estado publicará la información relativa al sello, precios y mercados de los pequeños productores del sector de la panela, a través de las herramientas tecnológicas de la información y comunicación.

**Artículo 22.** Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 7° de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará, así:

**Parágrafo 3°.** Se adelantarán estrategias para que se promueva la participación y elección de los pequeños productores tradicionales y artesanales de panela en los procesos de contratación pública.

**Artículo 23.** Adiciónese el numeral octavo, al artículo 8° de la Ley 40 de 1990, así:

8. Actividades de investigación y extensión vinculadas con: transformación y productos de valor

agregado, desarrollo e innovación de productos a partir de jugo de caña, miel de caña o panela provenientes de trapiches paneleros de pequeños productores tradicionales de panela.

**Artículo 24.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) definirá en apoyo a los pequeños productores de bajos ingresos y pequeños productores tradicionales y artesanales de panela para la construcción de nuevos trapiches, el mejoramiento de trapiches paneleros y la tecnificación de los trapiches paneleros considerando como requisito de aval al desembolso.

**Artículo 25.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de PROCOLOMBIA, o quien baga sus veces, deberá incluir a la panela de producción tradicional como un sector prioritario en las ruedas de negocio con fines de exportación, así mismo, deberá brindar información de oportunidades comerciales y ofrecer programas de formación y adecuación de oferta exportable o potencialmente exportable a los pequeños productores de panela.

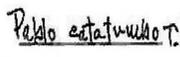
**Artículo 26. Ruta de formalización.** Créase la ruta de formalización del sector panelero, con el objeto de darle seguridad y tranquilidad a su ejercicio, además de gozar de los beneficios de la legalidad, ser miembro activo de la comunidad empresarial, obtener fácil acceso a créditos bancarios, beneficios del Estado, hacer parte de convocatorias, grupos y alianzas y ofrecer garantía y seguridad a sus clientes.

**Parágrafo 1º.** El proceso de formalización de paneleros tendrá los siguientes beneficios: Exoneración del impuesto de registro, costo del formulario y de los derechos de inscripción. El anterior beneficio será exclusivo para empresas cuyo capital no supere los doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

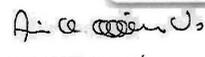
**Parágrafo 2º.** Dentro de esta ruta de formalización, se establecerán programas de fomento y cultura a la calidad panetera, que permita proporcionar productos de talla internacional. El Ministerio de Industria y Comercio acompañará estos programas, para que los pequeños empresarios paneleros puedan incursionar en cadenas productivas y procesos de exportación.

**Artículo 27. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias. La vigencia y las disposiciones contenidas en la Ley 2005 de 2019 no se verán afectadas por la presente ley.

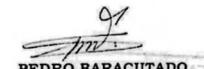
De los honorables Congresistas,

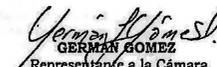
  
PABLO CATATUMBO  
Senador de la República

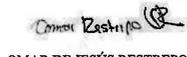
  
JAIRO REINALDO CALA SUAREZ  
Representante a la Cámara Santander  
Partido Comunes Pacto Histórico

  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara

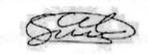
CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara

  
PEDRO BARACUTADO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
GERMÁN GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

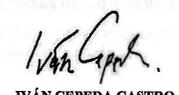
  
OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Representante a la Cámara

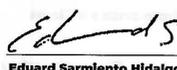
  
JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Senador de la República

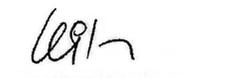
  
SANDRA RAMÍREZ  
Senadora de la República

  
IMELDA DAZA COTÉS  
Senadora de la República  
Partido Comunes

  
ERICK VELASCO BURBANO  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico

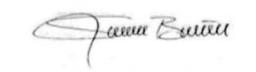
  
IVÁN CEPEDA CASTRO  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo  
Pacto Histórico

  
Eduard Sarmiento Hidalgo  
Representante a la Cámara  
Cundinamarca

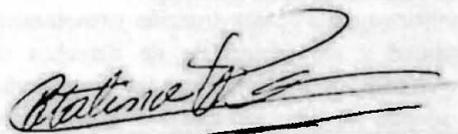
  
WILSON NEBER ARIAS CASTILLO  
Senador de la República  
Pacto Histórico

  
GILDARDO SILVA MOLINA  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Pacto Histórico - Unión Patriótica

  
AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS  
Senadora de la República - Circunscripción Indígena  
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)

  
NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ.  
Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena.

  
JAIIME DURAN BARRERA  
Senador de la República de Colombia



CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ  
PÉREZ  
Honorable Senadora de la República  
Colombia Humana-Pacto Histórico

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el desarrollo de la actividad pública de producción legislativa y en las funciones que le asigna el Estatuto Superior al Congreso de la República dentro del carácter democrático, participativo y pluralista que identifica al Estado

Social y Democrático de Derecho nos permitimos presentar al Congreso de la República el siguiente proyecto de ley sustentado desde las siguientes consideraciones:

Este proyecto de ley busca llamar la atención en términos del trabajo legislativo, para que se dé la importancia a los paneleros tradicionales y se logre adoptar medidas tendientes a la protección, mejoramiento y promoción de la producción de panela tradicional, donde el Congreso debe coadyuvar en resultados positivos para que la necesidad expresada por este subsector sea escuchada y materializada a nivel nacional.

### 1. Objeto y contenido del proyecto de ley

Se busca avanzar en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, sobre todo en lo referido a 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.

### 2. 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 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 subsector 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.

### 3. Contexto del proyecto de ley

La producción de panela se practica 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
Tolima	27	245	3.126
Huila	28	284	3.155
Caldas	-	366	4.856
Valle	38	236	1.615
Norte de Santander	-	199	2.288
Risaralda	6	69	341
Caquetá	-	30	1.466
<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>1</sup>.

La panela tradicional es producida por pequeños y medianos campesinos, 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:

**Artisanal y familiar**, grupos familiares de 3 a 5 familias con algún grado de consanguinidad:

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

**Artisanal 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.

<sup>1</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.

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>2</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.

Los contratos de aparcería son comunes, 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>3</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 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. 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 con 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 con la caracterización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se pueden identificar particularidades según la relación

<sup>2</sup> Investigaciones sociales y económicas básicas. Investigación para el desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en Colombia. Barbosa, marzo de 1990.

<sup>3</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

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>	Cosechan por entresaque Baja implementación tecnológica. Manejan una agricultura ecológica y hacen alto uso de mano de obra familiar. Rendimientos por hectárea hasta los 5.000 kilos de panela.  Trapiches sin cumplimiento de norma técnica para la producción de panela.  Sin pagos de parafiscales a sus empleados y comercializan su producto en plazas municipales de mercado.
<b>Mediano productor</b>	Cosechan por corte parejo.  Trapiches con capacidad productiva entre 100 kilos de panela por hora y los 300 kilos de panela por hora.  Mayor nivel tecnológico.  Manejo de fertilización de síntesis. Aplicación de herbicidas.  Rendimientos superiores a las 8 toneladas de panela por hectárea, alcanzando los 16,000 kilos de panela por hectárea.  Trapiche funciona generalmente 25 semanas al año con jornadas de 6 días de 24 horas.

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 con el siguiente cuadro:

**Tabla 3. Producción y rendimiento panela 2018-2021.**

Área - Producción y rendimiento panela 2018-2021				
Año	2018	2019	2020	2021*
Área sembrada (ha)	211.430	201.547	192.863	205.322
Area cosechada (ha)	186.646	183.350	165.980	171.312
Producción (ton)	1.183.373	1.162.396	1.085.567	1.035.420

Rendimiento (ha/ton)	6,6	6,5	6,5	
Consumo aparente	1.176.017	1.155.124	1.080.041	1.030.388
Panela comercializada	1.117.216	1.097.368	1.026.039	978.869

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

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 2019. 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, Mak.ariza, 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 con Fedepanela, la producción panetera 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 Quala multinacional que produce alimentos requerimiento de 10 toneladas diarias de panela aproximadamente.

- Negocios con exportadores como Heincke, 600 toneladas para exportación con IMPEX, producidas por productores de Boyacá.

- Negocios con la empresa Postobón, para fabricar gaseosa a base de panela.

### 5. 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 número 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.*

- a) Campañas de promoción al consumo.
- b) Extensión rural ejecutada con recursos del Fondo de Fomento Panelero Administrado por Fedepanela.
- c) Agricultura por contrato.
- d) Programas de liberación de nuevas variedades resistentes a enfermedades y plagas.
- e) 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 número 3 de 20163, sus resoluciones modificatorias y la Resolución número 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 (millones)	Inversión total (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 (millones)	Inversión Total (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 mil 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.

**6. 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		GRANDE		MEDIANO		PEQUEÑO	
		Cartera	Valor Saldo	Cartera	Valor Saldo	Cartera	Valor Saldo
Total	Total	99	38.717	1.906	70.280	63.626	362.322
Agropecuario	Café Panelero	99	38.717	1.906	70.280	63.626	362.322
	ACROPECUARIO			33	631	2.716	11.401
	REDUCIENDO	16	7.194	1.233	50.456	60.911	336.425
	SUSTITUYA	83	31.523	240	39.372	177	2.450
		99	38.717	1.906	70.280	63.626	362.322

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 (artículo 1º 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).

### 7. Asociaciones de panela registradas en el país

De acuerdo con 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 con las bases de datos de Fedepanela y del Invima, solo 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. COMPEX NARIÑO 3811					
8. PARES (Proyectos Productivos Regionales)					
9. Mejoramiento Estatus Sanitario					
10. Pacto Agrario Municipal					126.003*
Creditos					

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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser productor panelero.</li> <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 número 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: “ C a m p a ñ a s 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 Financiables 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 número 1071 de 2015 modificado por el Decreto número 691 de 2018.
Jovenes 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 con 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 con 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).

## 8. ESTUDIO SOBRE EL PESO DE LA PANELA

En el año 2013 CORPOICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollaron un estudio para el mejoramiento e inocuidad de la panela, “El análisis estadístico y metrológico de los resultados de esta experimentación mostraron que el peso de la panela entre lotes de producción durante el proceso, varía debido: a las condiciones agroclimáticas y al proceso en un 5,3%, la forma, tamaño e higroscopicidad de la panela en un 4,4% y al moldeo entre puntos en el trapiche 5%. En trapiches, también se encontró variaciones de hasta 500% de la tolerancia permitida, debido al uso de moldes y mesones deteriorados y/o moldes de tamaño inapropiado”. (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p:3).

La Resolución número 16379 de 2003 emitida por la SIC señala para los productos preempacados como la panela en molde las pautas de verificación de los pesos, medidas y contenidos para que el peso real del producto comercializado sea igual al peso determinado en el rótulo. Sin embargo, como se evidencia en el estudio de CORPOICA (2013) “estos valores de deficiencias tolerables del peso han generado múltiples sanciones e inconvenientes a productores paneleros, quienes consideran, que el control de la variación del peso de la panela, no es posible ya que esta se ve afectada por 23 variables agroecológicas, de proceso y ambientales”. (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p:3.)

Dos conclusiones que propone el estudio, son:

- **Investigación:** Puesto que el peso de la panela difiere de un lote de producción a otro, e inclusive en un mismo lote; se recomienda profundizar en el estudio de la mecanización de la alimentación de la hornilla y las operaciones de clarificación, punteo, batido, moldeo, enfriamiento y empaque de la panela, así como en la estandarización e investigación de materiales para los moldes con el propósito de mejorar el control del proceso y por ende la inocuidad y homogeneidad del producto.

- **Transferencia y vinculación.** En búsqueda de profundizar en el conocimiento del proceso panelero y propiciar el desarrollo de nuevas tecnologías, se propone poner a disposición de la comunidad científica los resultados de la caracterización, en un artículo técnico y una conferencia a técnicos paneleros. (CORPOICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe Técnico Final, 2013, p:12.)

## 9. 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 5ª 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:

### 9.1 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 beneficien 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 con lo previsto en el artículo 1º del instrumento en comentario en los siguientes términos: “A efectos de la presente Declaración, se entiende por “campesino” toda persona que se dediquen o pretendan 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 al Honorable 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”.

## 9.2. 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 9ª 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 número 1999 de agosto 22 de 1991.** *Por medio del cual se reglamentó la Ley 40 de 1990 expedida 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 el recaudo de la cuota en todas sus combinaciones.*

**Decreto número 719 de mayo 3 de 1995.** *El cual hace algunas modificaciones al artículo 4º del Decreto número 1999 de 1991 que determina las pautas para el cobro de la cuota de fomento panelero y establece quiénes serán los recaudadores.*

**Decreto número 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, importaciones, exportaciones, la vigilancia sanitaria y las actuaciones de oficio en el 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 número 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 número 262 de 2004.** *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y se dictan otras disposiciones.*

**Decreto número 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 número 32209 de 2020.** *Por la cual se midifican los capítulos primero, segundo y cuarto del Título VI de la Circular Única, y se reglamenta el etiquetado y el control metrológico aplicable a productos preempacados.*

**Resolución número 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 número 5109 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 número 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 número 3462 de 2008.** *Por la cual se modifica el artículo 9º y 15 de la Resolución número 779 de 2008 y se dictan otras disposiciones.*

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

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

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

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

**Resolución número 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”.

## 10. 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 artículo 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 adquiere el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

## 11. Potencial conflicto de interés

Según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en tomo a si se encuentran en una causal

